



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO

CONTABILIDADE, FISCALIDADE E FINANÇAS EMPRESARIAIS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO

DISSERTAÇÃO

**BENEFÍCIOS FISCAIS ÀS OPERAÇÕES DE REESTRUTURAÇÃO
EMPRESARIAL: UMA DESPESA FISCAL PRODUTIVA?**

MARIA LEONOR CAVAQUEIRA CARVALHO MOITA

ISEG, OUTUBRO DE 2022



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO

CONTABILIDADE, FISCALIDADE E FINANÇAS EMPRESARIAIS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO

DISSERTAÇÃO

**BENEFÍCIOS FISCAIS ÀS OPERAÇÕES DE REESTRUTURAÇÃO
EMPRESARIAL: UMA DESPESA FISCAL PRODUTIVA?**

MARIA LEONOR CAVAQUEIRA CARVALHO MOITA

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR JOSÉ MARIA PIRES

ISEG, OUTUBRO DE 2022

*"TODAY A READER.
TOMORROW A LEADER."*

Margaret Fuller

GLOSSÁRIO

AE – Área do Euro.

AT – Autoridade Tributária e Aduaneira.

BF – Benefício(s) Fiscal(ais).

CEE – Comunidade Económica Europeia.

CIRC – Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas.

CIRS – Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.

CRP – Constituição da República Portuguesa.

CSC – Código das Sociedades Comerciais.

DF – Despesa(s) Fiscal(ais).

DL – Decreto-Lei.

EBF – Estatuto dos Benefícios Fiscais.

EM – Estados-membros.

GT 2005 – Grupo de Trabalho criado por despacho de 1 de maio de 2005 do Ministro de Estado e Finanças.

GT 2018 – Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais criado por despacho de 26 de abril de 2018 do Ministro das Finanças.

ICE – Indicador Compósito de Competitividade das Empresas.

IRC – Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas.

IRS – Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.

IS – Imposto do Selo.

LGT – Lei Geral Tributária.

OE – Orçamento do Estado.

PTF – Produtividade Total dos Fatores.

UE – União Europeia.

RESUMO, PALAVRAS-CHAVE E CÓDIGOS JEL

Resumo

A existência dos benefícios fiscais apenas se justifica se os mesmos cumprirem os objetivos para os quais foram criados, já que constituem derrogações à regra da tributação segundo a capacidade contributiva. Por essa razão, eles só não colocam em causa o princípio da igualdade quando apresentam e cumprem a sua função extrafiscal, proporcionando à sociedade um benefício superior à despesa fiscal que lhe está associada.

Este trabalho estuda os benefícios fiscais às operações de reestruturação empresarial, como se efetua a avaliação custo-benefício e os efeitos no cumprimento dos objetivos para os quais foram criados.

Foram utilizados dados sobre a despesa fiscal do Estado português neste tipo de benefícios fiscais no período 2013-2020. Na revisão da literatura recorreu-se, fundamentalmente, a referências bibliográficas e legislação portuguesas, complementando com referências internacionais e da União Europeia.

As principais conclusões retiradas são que, apesar de a lei estabelecer a obrigatoriedade de divulgação e quantificação dos efeitos dos benefícios fiscais, e de a sua ponderação ser essencial à sua própria definição legal, ainda existem bastantes lacunas relativamente a este tema. A especificação dos valores atribuídos é recente, além de existirem deficiências no que diz respeito aos prazos de divulgação. Concluímos que a avaliação destes benefícios fiscais não é feita em Portugal, não sendo possível verificar a eficiência relativa à despesa fiscal despendida no contexto de reestruturação empresarial, com base nos dados disponíveis publicamente, nem os correspondentes efeitos deste tipo de benefícios.

Palavras-chave: Benefícios Fiscais; Competitividade; Despesa Fiscal; Produtividade; Reestruturações empresariais.

Códigos JEL: C23; D24; E23; E62; H23; M48.

ABSTRACT, KEYWORDS AND JEL CODES

Abstract

The existence of tax benefits can only be justified if these meet the objectives for which they were created, since they are exceptions to the rule and won't be jeopardising the equality principle only when they present and execute their function that goes beyond their fiscal one, providing society with superior benefits to the tax expenditures which are associated with them.

This paper studies the tax benefits of corporate restructuring operations, how the cost-benefit assessment and the effects on the observance of the objectives for which they were created are realized.

This paper used data concerning the tax expenditure by the Portuguese Government on this type of tax benefits during the period of 2013-2020. In the review of literature bibliographical references and Portuguese legislation were, mostly, used, and supported by international and European Union's references.

The main conclusions drawn are that, even though the law establishes the requirement of disclosure and measurement of the effects of tax benefits, and their consideration is essential to their own legal definition, there are still plenty of loopholes regarding this subject. The specification of the assigned values is still new, apart from existing deficiencies concerning the disclosure deadlines. We concluded that the evaluation of these tax benefits is not performed in Portugal, making it impossible for us to verify the efficiency concerning the tax expenditure expended on corporate restructuring, based on the available public data, nor the correspondent effects.

Keywords: Tax Benefits; Competitivity; Tax Expenditure; Productivity; Corporate Restructurings.

JEL Codes: C23; D24; E23; E62; H23; M48.

TABELA DE CONTEÚDOS

GLOSSÁRIO.....	I
RESUMO, PALAVRAS-CHAVE E CÓDIGOS JEL	II
ABSTRAT, KEYWORDS AND JEL CODES	III
TABELA DE CONTEÚDOS.....	IV
TABELA DE FIGURAS	VI
AGRADECIMENTOS	VII
1. INTRODUÇÃO	1
2. Benefícios FISCAIS	4
2. 1. <i>Conceito</i>	4
2. 2. <i>Objetivos dos benefícios fiscais</i>	7
3. OPERAÇÕES DE REESTRUTURAÇÃO EMPRESARIAL	8
3.1. <i>Fusões</i>	9
3.2. <i>Cisões</i>	10
4. REGIME FISCAL ÀS OPERAÇÕES DE REESTRUTURAÇÃO EMPRESARIAL	11
4.1. <i>Enquadramento do Estatuto dos Benefícios Fiscais em Portugal</i>	11
4.2. <i>Benefícios Fiscais às operações de reestruturação empresarial</i>	11
4.3. <i>Regime atual dos BF à reestruturação empresarial</i>	15
5. DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E BENEFÍCIOS FISCAIS	17
5.1. <i>Abordagens teóricas</i>	18
6. O PROBLEMA DA PRODUTIVIDADE E DA COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA PORTUGUESA.....	18
7. DESPESA FISCAL EM BF ÀS OPERAÇÕES DE REESTRUTURAÇÃO EMPRESARIAL.....	20
8. CONTROLO E FISCALIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS	21
9. ANÁLISE DE DADOS.....	25

10. CONCLUSÃO	37
<i>10.1. Principais conclusões do estudo</i>	<i>37</i>
<i>10.2. Limitações do estudo</i>	<i>38</i>
<i>10.3. Indicações para investigação futura</i>	<i>38</i>
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	39
LEGISLAÇÃO	42

TABELA DE FIGURAS

Figura 1 - DF gerada em reorganização de empresas	25
Figura 2 - Valor agregado da DF gerada por reorganização de empresas	26
Figura 3 - DF prevista/estimada vs DF efetiva gerada pelos regimes de reorganização empresarial, em milhões de euros, nos anos de 2018 e 2019.....	27
Figura 4 - Número de operações de fusões e aquisições realizadas em Portugal	27
Figura 5 - Crescimento da PTF Taxa média anual de 1961 a 1999	30
Figura 6 - PTF em Portugal - comparação de diversas fontes institucionais taxa de variação anual	31
Figura 7 - Decomposição do contributo da PTF para o crescimento do PIB....	32
Figura 8 - Níveis de eficiência em Portugal e na UE28	32
Figura 9 – ICE Mediana das distribuições por país	33
Figura 10 - Quota de mercado das exportações portuguesas (bens e serviços)	35

AGRADECIMENTOS

"Happiness only real when shared" (Jon Krakauer)

No seguimento deste princípio de Krakauer, primeiramente, quero agradecer ao Professor José Maria Pires pela sua motivação, orientação e exigência para que o término deste trabalho revelasse a maior consistência, coerência e qualidade.

Agradeço também aos meus colegas que me acompanharam ao longo deste mestrado, e aos meus amigos que me motivaram a terminar esta jornada.

Por último, um grande agradecimento à minha família, especialmente aos meus pais, aos meus irmãos e avós pelo apoio e encorajamento ao longo da vida para concretizar todos os meus sonhos e objetivos.

Um dia a minha irmã disse-me: “Mana, lembra-te sempre que existem dois objetivos na vida: Obter o que desejamos; e Disfrutá-lo”. Seguindo o mantra da mana, objetivo quase cumprido, posteriormente há que disfrutá-lo... Que venha o próximo desafio!

BENEFÍCIOS FISCAIS ÀS OPERAÇÕES DE REESTRUTURAÇÃO EMPRESARIAL: UMA DESPESA FISCAL PRODUTIVA?

Por Maria Leonor Moita

1. INTRODUÇÃO

A integração europeia expôs a economia portuguesa à concorrência num mercado aberto, acabando com o paradigma de uma economia fechada, protegida pelo Estado e pouco competitiva. Este novo contexto levou o Estado a criar medidas que favorecessem a reestruturação empresarial e que permitissem a criação de empresas mais especializadas ou de maior dimensão, e desta forma, com maior capacidade de competir num mercado muito mais amplo.

O Decreto-Lei (DL) n.º 404/90 de 21 de dezembro correspondeu a essa necessidade estabelecendo mecanismos destinados a aumentar a competitividade das empresas, através do seu crescimento orgânico ou da cooperação empresarial. O artigo 1º deste diploma instituiu benefícios fiscais (BF) às empresas que recorressem a atos de concentração ou acordos de cooperação.

Os regimes fiscais aplicáveis às reorganizações empresariais encontram-se nos artigos 73.º e seguintes do Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRC) e no artigo 60º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF). O objeto do presente estudo centra-se no regime estabelecido no artigo 60.º do EBF, sendo a referência ao CIRC apenas transitória e complementar à análise feita no âmbito da Despesa Fiscal (DF). O artigo 60.º do EBF regula os BF aos atos de reorganização empresarial, quer sejam acordos de cooperação ou operações de reestruturação empresarial. Nesta dissertação, o foco incidirá apenas nas operações de reestruturação empresarial, sendo elas as cisões e os atos de concentração empresarial, ou seja, as fusões.

Os BF são exceções à tributação-regra e, por isso, à capacidade contributiva dos contribuintes. A sua existência apenas se justifica quando definidos em prol de interesses que sejam extrafiscais e de valor superior ao da própria tributação que impedem, tal como estabelece a sua definição legal (artigo 2.º, n.º 1 do EBF). A função das isenções, como aquelas que analisamos neste trabalho, é impedir apenas o nascimento da obrigação tributária, pelo que aos interesses sociais relevantes antes referidos, devemos sempre

contrapor a DF, que corresponde às “receitas cessantes em virtude de benefícios fiscais”, segundo o Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais criado em 2018 (GT 2018).

Deste modo, torna-se crítico analisar sempre se os BF, neste caso à reestruturação empresarial, cumprem a função para a qual foram criados, porque só esse cumprimento justifica a sua existência. Todos os BF têm um objetivo ou uma finalidade clara, nos termos da própria definição (artigo 2º, n.º 1 do EBF). No caso dos BF que estamos a analisar, o legislador estabelece claramente, no n.º 6 do artigo 60º do EBF, que o seu objetivo é o aumento da produtividade e da competitividade das empresas que deles beneficiam.

Nesta dissertação fazemos o levantamento da DF em sede de BF nas reestruturações empresariais, de forma a avaliar a sua evolução temporal. Após uma análise cuidada, foi possível destacar um aumento abrupto da despesa no ano de 2018 em sede de Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) e Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IS).

Em 2019 entrou em vigor um novo regime procedimental de BF à reestruturação empresarial, visando a desburocratização da sua aplicação, de forma a diminuir ou a anular possíveis entraves às operações de reestruturação empresarial. Com este regime eliminou-se o controlo prévio existente que até então era obrigatoriamente feito pela administração fiscal. Esse controlo consistia num reconhecimento prévio desses benefícios, a requerimento dos interessados, antes da realização das operações e tinha por objetivo evitar situações de abuso da obtenção desses BF.

A eliminação do controlo prévio, que foi justificada por motivos de desburocratização, tornou o regime mais vulnerável à evasão fiscal. Analisamos, por isso, se a desburocratização teve efeitos positivos no número de operações de fusão e aquisição, se esta é uma área de risco identificada no Plano de Atividades da Inspeção Tributária e Aduaneira e se existem dados sobre a evasão fiscal nesta área, no Relatório de Atividades Desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” - Relatório da Fraude e da Evasão Fiscal.

Este trabalho procura a existência de evidências científicas de que o aumento de DF em BF à reestruturação empresarial, em 2018, teve efeitos no crescimento da economia,

através do aumento da produtividade e da competitividade das empresas, numa ótica de produtividade global, ou se não estão a ser produzidos quaisquer efeitos, existindo um risco elevado de esta ser uma despesa improdutiva e estamos perante a utilização destes BF para fins estranhos à sua existência.

Neste estudo não se procurará a correlação direta entre os BF e a produtividade e a competitividade da economia nacional, ou seja, o objetivo não é medir o efeito dos BF nestas variáveis. Assim, pretendemos apenas analisar se existem evidências de que o aumento verificado na DF produziu um impacto visível nas referidas variáveis.

A metodologia adotada centra-se na literatura nacional, complementando com a internacional relevante, bem como em dados recolhidos com recurso a bases de dados, nomeadamente a OCDE, EUROSTAT, PORDATA, AMECO, iBACH, FMI, e ainda em dados de entidades nacionais, de forma a concretizar a análise crítica dos BF no contexto das operações de reestruturação empresarial.

O presente trabalho está organizado em 10 capítulos. Primeiro analisamos o conceito de BF, bem como os seus objetivos. A seguir é feita a distinção das operações de reestruturação empresarial referidas no artigo 60º do EBF – fusões e cisões. O terceiro capítulo enquadra o EBF, quer em contexto da União Europeia (UE) quer a nível nacional, focando-se posteriormente nos BF às operações de reestruturação empresarial em Portugal. O quarto capítulo evidencia a importância das políticas fiscais, onde se incluem os BF, para o desenvolvimento económico do país.

No capítulo quinto, estudamos os problemas da produtividade e da competitividade na economia portuguesa. O capítulo sexto é relativo à DF em BF à reestruturação empresarial. Posteriormente, dada a crescente importância do tema relacionado com fraude e evasão fiscal, o capítulo sétimo analisa o controlo e a fiscalização dos BF.

O oitavo capítulo contempla a análise dos dados relativos à DF em BF à reestruturação empresarial, a evolução do número de operações de reestruturação empresarial, bem como o seu valor. Analisamos, também, a evolução da produtividade e competitividade portuguesas com vista a concluir se os BF à reestruturação empresarial cumprem o objetivo para o qual foram criados e se a DF despendida é produtiva. O último capítulo sintetiza as principais conclusões do estudo, as limitações encontradas no decorrer da pesquisa, bem como indicações para investigações futuras.

2. BENEFÍCIOS FISCAIS

2. 1. Conceito

O sistema fiscal português tem uma dupla função, nos termos da Constituição da República Portuguesa (CRP) (artigo 103º, nº 1). A primeira é uma função financeira - a satisfação das necessidades financeiras do Estado e de outras entidades públicas. A segunda função é de natureza extrafinanceira e de carácter axiológico, já que se relaciona com valores sociais - a justa repartição dos rendimentos e da riqueza – a promoção da justiça social e a correção das desigualdades (artigo 5º, nº 1 da Lei Geral Tributária (LGT)).

Do mesmo modo, o artigo 7.º da LGT enuncia os objetivos do favorecimento do emprego, da poupança, do investimento socialmente relevante, a internacionalização da economia e da sua competitividade, bem como a sã concorrência. Todos estes objetivos devem ser prosseguidos num contexto de subordinação aos “princípios da generalidade, da igualdade, da legalidade e da justiça material.” (artigo 5.º, n.º 2 da LGT).

A função redistributiva do Estado foi teorizada de forma estruturada por Musgrave (1989), que a integra nas suas três funções: a função de afetação, a função de estabilização e a função de redistribuição. Relativamente a esta última, o autor assinala que a tributação deve ser utilizada de forma a alterar a repartição primária dos rendimentos e da riqueza entre os cidadãos e setores da economia, tendo como base os padrões de justiça social.

Uma das formas de realizar a função redistributiva é através da progressividade da tributação que, por sua vez, exige a avaliação prévia da capacidade contributiva dos cidadãos. O princípio da capacidade contributiva assume-se, atualmente, como o instrumento de medida do princípio da igualdade fiscal e de realização da justiça fiscal e está constitucionalmente consagrado no artigo 104.º da CRP. Esta é a principal função não financeira do sistema fiscal, mas existem outras funções do mesmo tipo.

Segundo Pacheco, estas outras “funções extrafinanceiras” são muito diversas, incluindo de carácter social, formativo, relacionadas com a captação de poupança, incentivo ao investimento socialmente relevante, ao desenvolvimento de certas regiões ou setores de atividade (como citado em Silva, 2021).

O artigo 9º, alínea d) da CRP especifica a promoção do bem-estar, da qualidade de vida e da igualdade entre os cidadãos portugueses. Para a materialização desta tarefa, é imperativo garantir os direitos sociais, culturais, ambientais e económicos dos portugueses, o que conduz à finalidade extrafiscal do imposto (Martins & Pacheco, 2011).

O conceito de BF está estabelecido no n.º 1 do artigo 2º do EBF¹. Com o que resulta desta definição, a lei é muito restritiva, exigindo a verificação simultânea de quatro requisitos:

- i) Trata-se de medidas excepcionais;
- ii) São instrumentos para a prossecução de interesses públicos;
- iii) Esses interesses têm natureza extrafiscal;
- iv) Esses interesses têm que ser de valor superior aos da própria tributação que impedem.

Assim, nos termos da lei, os BF estão sujeitos a uma dupla instrumentalidade. Em primeiro lugar uma instrumentalidade abstrata, essencial ao próprio sistema fiscal no seu todo que, como referimos, tem um objetivo financeiro e outro axiológico, sendo o sistema um instrumento para a sua prossecução. Em segundo lugar, uma instrumentalidade específica de cada um dos BF, cuja criação e manutenção apenas se justificam como meio de realização dos objetivos para os quais cada um deles foi estabelecido. Além disso, é necessário que cumpram os quatros requisitos anteriormente enunciados.

Os BF são exceções ao princípio da tributação da capacidade contributiva e, por isso, são uma exceção ao princípio da igualdade. Por essa razão, a receita fiscal que o Estado deixa de cobrar pela sua existência é considerada DF, e a lei exige a publicação anual do relatório da DF (artigo 15º-A do EBF). Essa exigência destina-se a assegurar o escrutínio público da DF e, por essa via, aprofundar o estudo sobre a própria razão de existência e subsistência dos BF. Do mesmo modo, essa preocupação levou os Governos a decidirem criar grupos de trabalho para avaliar a DF. O primeiro grupo foi criado em 1998, o segundo em 2005, e o grupo mais recente data de 2019.

¹ Os BF são “medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem” (artigo 2º, n.º1 do EBF).

Os BF constituem DF, já que correspondem à perda de total ou de parte da receita fiscal que é utilizada em prol do cumprimento das funções públicas ou opções extrafiscais (artigo 2º, n.º 2 do EBF; GT 2018, 2019). A DF também pode ser definida como “receitas cessantes² em virtude de benefícios fiscais”, segundo o GT 2018 (2019).

Deste modo, é pertinente a análise cuidadosa do conceito de DF, que segundo a OCDE (2010), se baseia em resoluções da lei fiscal, deliberações ou práticas que reflitam a diminuição ou a suspensão de uma obrigação fiscal face à tributação-regra.

O artigo 14º da LGT estabelece a necessidade de se conhecer a situação tributária do possível beneficiário – princípio da transparência na sua atribuição. A criação de BF está sujeita à clarificação da sua finalidade e da prévia quantificação da DF, pois são distorções ao princípio da igualdade, o que confirma que os BF são exceções à regra geral dos tributos, tal como Faria (1995) e Gomes (1993, 2003) também enfatizam.

Freitas Pereira (como citado em Fernandes, 2013) refere que os BF obedecem a três princípios: a derrogação das regras comuns, o estabelecimento de vantagens para os beneficiários e a sua existência terá que integrar uma finalidade económica e/ou social considerável. Da mesma forma, Costa, Rainha e Pereira (como citado em Fernandes, 2013) defendem que os BF visam determinadas finalidades económicas e sociais e que o contribuinte beneficiado por este instrumento fica numa posição mais favorável em relação aos restantes contribuintes sujeitos ao regime de tributação-regra.

Deste modo, visto que os BF são instrumentos que vão contra o princípio da igualdade e da generalidade, afetando o equilíbrio na repartição da carga fiscal, já que os cidadãos são considerados de forma desigual perante o critério de capacidade contributiva, de acordo com Gomes (1993, 2003) e Faria (1995), estes só se justificam se proporcionarem à sociedade a satisfação de interesses extrafiscais relevantes e que os mesmos sejam superiores aos da tributação que impedem.

É de clarificar ainda, neste capítulo, o conceito de BF e incentivo fiscal. Segundo Pinto (1994), os BF também podem ser designados por incentivos fiscais. Contudo, os incentivos fiscais distinguem-se dos BF uma vez que os primeiros pretendem motivar um

² Um dos métodos de quantificação da DF é o método da receita cessante, que segundo o Ministério das Finanças (2021), o mesmo “opera *ex post* e mede o montante da receita fiscal objeto de redução em resultado de um BF concedido.”

certo comportamento no futuro, e assim, atuam *ex ante*. Já os BF, atuam *ex post*, estabelecendo uma vantagem (ou desagravamento) fiscal favorecendo uma entidade, atividade ou situação já materializada (Faria, 1995; Gomes, 2003; Pereira, 2009).

2. 2. *Objetivos dos benefícios fiscais*

Os BF prosseguem sempre interesses extrafiscais concretos, nomeadamente relacionados com a poupança, a criação de emprego, a saúde, a educação, a proteção social, o rendimento, entre outras (Ministério das Finanças, 2021). Segundo Gomes (2003), esses interesses podem ser “políticos, económicos, sociais, culturais, etc.”.

Para Faria (1995), a criação de um BF pressupõe uma clara e precisa definição de objetivos, além de uma correta adequação dos meios à concretização dos mesmos, caso contrário, desenvolvem-se cenários que promovem a permanência dos BF, criando ineficiências e custos fiscais. A autora também conclui que, perante a criação de BF, os objetivos a estabelecer deverão ter um horizonte temporal de curto ou médio prazo, enquanto os objetivos de longo prazo deverão ser integrados no sistema-regra. Deste modo, o intérprete e o aplicador da lei devem ter sempre em mente qual a finalidade de que cada BF é instrumento.

Para efeitos do nosso estudo é necessário identificarmos que interesses extrafiscais relevantes são prosseguidos pelo legislador na instituição dos BF às operações de reestruturação empresarial. Esses interesses estão identificados no n.º 6 do artigo 60º do EBF, curiosamente a cláusula especial anti abuso que se destina a impedir a sua utilização para fins que não são os seus. Nos termos dessa norma, o objetivo extrafiscal deste BF é o reforço da competitividade das empresas ou da sua capacidade produtiva. Para atingir este fim, pode-se recorrer a uma estratégia de crescimento, através de fusões, cisões-fusões ou entrada de ativos, ou a uma estratégia de diversificação ou especialização, pela realização de cisões (Pereira, 2020).

Tendo em conta o exposto, a existência destes BF apenas se justifica se contribuírem para o aumento da competitividade das empresas beneficiárias e da economia nacional no seu todo, bem como para o aumento da produtividade. Só a realização desses objetivos torna esses BF aceitáveis e só ela os legitima frente à necessidade de não se violar os princípios da igualdade e da capacidade contributiva. Além disso, é necessário que essa capacidade seja quantificável e demonstrada, porque só assim é possível avaliar se os BF

estão a produzir as finalidades que justificam a sua existência. A análise das evidências empíricas da eficiência deste instrumento é o objeto do nosso trabalho.

3. OPERAÇÕES DE REESTRUTURAÇÃO EMPRESARIAL

As operações de reestruturação empresarial são transformações que ocorrem ao nível da estratégia ou dos ativos da empresa, ou ao nível das estruturas financeira, produtiva ou de distribuição. Uma das transformações mais comuns é a de natureza estratégica, que influencia o crescimento, o nível de diversificação ou de especialização da empresa.

Estas alterações têm como objetivo a criação de valor através da obtenção de sinergias em contexto operacional, financeiro ou de gestão, conseguidas pelo aumento da eficiência de uma empresa, ou de um conjunto de empresas, se for o caso, de forma a acompanhar as exigências concorrenciais do mercado atual (Pereira, 2020). Quando essas alterações se projetam na própria estrutura das sociedades, mediante operações de fusão ou de cisão, podem preencher os requisitos de aplicação dos BF que analisamos neste trabalho.³

Segundo Pereira (2020), para reforçar a competitividade das empresas ou a sua capacidade produtiva, existem duas estratégias possíveis. Uma é de diversificação ou especialização (por exemplo, operações de cisão, em que existe separação por ramos de atividade). A outra estratégia é a de crescimento, que pode ser interno, através de investimento em unidades já existentes, ou de crescimento externo, mediante a aquisição de outras unidades em funcionamento por meio de operações de concentração de empresas ou de formas jurídicas, tais como fusões, cisões-fusões ou entrada de ativos.

De seguida, analisamos de forma breve, as operações de fusão e cisão, através das quais se podem implementar as estratégias anteriormente referidas.

³ Porém, é sempre necessário distinguir as alienações de ativos das operações de reestruturação. Independentemente da forma jurídica utilizada, poderemos estar perante uma mera alienação de ativos sem preencher os pressupostos da sua consideração como reestruturação, mesmo nos casos em que a forma de negócio utilizada é uma fusão ou uma cisão. Essas alienações estão sujeitas ao regime geral de tributação das mais valias realizadas, na esfera do alienante e dos impostos sobre as transmissões na esfera do adquirente (artigo 73º e seguintes do CIRC). Por essa razão, para que se trate de reestruturações, a lei exige que as correspondentes operações de fusão ou cisão, envolvam ramos de atividade, entendendo-se estes como unidades empresariais capazes de funcionarem pelos seus próprios meios.

3.1. Fusões

O enquadramento geral das operações de fusão está estabelecido nos artigos 97º a 117º-L do Código das Sociedades Comerciais (CSC).

O n.º 4 do artigo 97º do CSC, distingue a fusão por incorporação, da fusão por constituição de uma nova sociedade (ou fusão por concentração) e da fusão simples prevista no artigo 116.º do CSC (Silva, 2019). Na fusão por incorporação, a(s) empresa(s) adquirida(s) transfere(m) todo o seu património para a empresa que a(s) adquiriu, atribuindo aos sócios da(s) sociedade(s) adquirida(s) ações, partes ou quotas da mesma. Já a fusão por concentração consiste na criação de uma nova sociedade e na transferência total do património das empresas fundidas para a nova sociedade. Aos sócios das empresas fundidas devem ser atribuídas quotas, partes ou ações na sociedade nova. Por outro lado, a fusão simples consiste na incorporação de uma sociedade por outra. A sociedade que incorpora terá que deter pelo menos 90% das partes, quotas ou ações da sociedade incorporada.

As fusões e aquisições têm em vista a criação de valor para própria empresa, através da obtenção de sinergias operacionais, como o aumento do volume de receita ou a redução de custos e, conseqüentemente, a criação de valor para os acionistas através de uma valorização da empresa e da cotação das suas ações no mercado (Pereira, 2017). As fusões e aquisições, segundo Ferreira (2002), têm ainda como objetivos:

i) O aumento da sua dimensão, a melhoria da capacidade negocial e do poder de mercado, através do aumento da quota de mercado, com vista a aumentar a sua competitividade a nível global;

ii) Economias de escala, de aprendizagem e de escopo (ou de gama), que permitem um incremento da produtividade, bem como fluxos de informação mais eficientes que permitem uma melhoria da organização dos inventários, da produção e distribuição;

iii) A eliminação ou redução dos custos de pesquisa e *marketing*, o que permite aumentar os lucros e conseqüentemente o valor da empresa; e

iv) A diminuição da exposição a ciclos económicos, financeiros e sazonais, de forma a garantir a continuidade do negócio e uma evolução estável da receita, passando um maior nível de confiança dos seus investidores, de forma a aumentar o valor da empresa.

Em suma, as operações de fusão de empresas permitem a criação de valor para a empresa e para os acionistas, reforçando, conseqüentemente, a sua posição e poder no mercado, o que permite aumentar a sua competitividade em contexto global. Adicionalmente, permite também incrementar melhorias a nível da produtividade da própria empresa, o que reforça o tecido empresarial nacional. Estes resultados vão de encontro aos interesses extrafiscais definidos aquando da criação dos BF às operações de reestruturação empresarial.

Contudo, o Grupo de Trabalho criado por despacho de 1 de maio de 2005 do Ministro de Estado e Finanças (GT 2005) realça que a dimensão das empresas e o seu grau de eficiência não têm uma relação linear. O aumento da dimensão das empresas pode promover economias de escala e aumentar a sua eficiência e lucros. Contudo, depois de um certo limiar, a excessiva concentração empresarial pode levar à criação de mercados de concorrência monopolista ou oligopolista, podendo estes ser económica e socialmente prejudiciais para a economia nacional. Desta forma, as operações de concentração empresarial deverão ser avaliadas, a fim de garantir a dimensão apropriada ao mercado onde estão instaladas, e posteriormente reconhecido o BF.

Como veremos adiante, nem todas as operações de fusão podem gerar a aplicação dos BF previstos no artigo 60º do EBF, mas apenas aquelas que cumpra o assinalado requisito de contribuírem para o aumento da produtividade ou da competitividade.

3.2. *Cisões*

A operação cisão é um negócio jurídico inverso ao da fusão, ou seja, origina uma repartição do negócio, destacando pelo menos uma parte ou a totalidade dos ativos e/ou passivos de uma sociedade que, para os efeitos de aplicação do BF que estamos a analisar, terá que ser pelo menos um dos ramos de atividade⁴. O enquadramento legal deste tipo de operações está estabelecido nos artigos 118º a 129º do CSC. O artigo 108º, n.º 1 do referido código diferencia cisão simples, de cisão-dissolução e de cisão-fusão.

Na cisão simples, a sociedade desagrega determinada parte do seu património, originando outras(s) sociedade(s), não existindo dissolução da sociedade cindida. O

⁴ Segundo o artigo 2º, al. j) da Diretiva 2009/133/CE do Conselho, de 19 de outubro de 2009, um ramo de atividade é “o conjunto de elementos do ativo e do passivo de um departamento de uma sociedade, que constituem do ponto de vista organizacional uma exploração autónoma, ou seja, um conjunto capaz de funcionar pelos seus próprios meios.”

mesmo não acontece com a cisão-dissolução, em que a sociedade cindida é dissolvida, sendo dividido todo o seu património e cada uma das partes origina uma sociedade nova. Já na cisão-fusão depois da sociedade cindida, uma ou mais partes do seu património são fundidas com outras sociedades já existentes ou com partes do património destas, destacadas por iguais procedimentos e com o mesmo objetivo. Consoante a operação, há possibilidade de existir a dissolução da sociedade cindida (Silva, 2019).

A operação de cisão é utilizada como estratégia para aumentar a diversificação ou a especialização quando existe separação por ramos de atividade, traduzindo-se, posteriormente, no aumento da produtividade e da competitividade, tal como Pereira (2020) refere, objetivos extrafiscais requeridos no âmbito dos BF às operações de reestruturação empresarial.

4. REGIME FISCAL ÀS OPERAÇÕES DE REESTRUTURAÇÃO EMPRESARIAL

4.1. Enquadramento do Estatuto dos Benefícios Fiscais em Portugal

Em 1988, o regime fiscal português era criticado por não acompanhar as regras de tributação estabelecidas nos outros países da então CEE. O regime em vigor não estava adaptado ao crescimento da competitividade na CEE (Faria, 1995). Segundo Xavier, A. & Franco, A. (1969), era necessária a criação de um EBF que agrupasse os BF e permitisse ao Estado uma maior compreensão das despesas e objetivos que estão na sua origem, permitindo assim, a justa e adequada atribuição dos BF.

Com a reforma dos BF de 1989, no contexto da reforma dos impostos sobre o rendimento, assistiu-se à simplificação do sistema fiscal e à melhoria da capacidade de fiscalização, que se traduziu numa maior eficiência e equidade do mesmo e, além disso, a uma diminuição da evasão e fraude fiscal como efeitos qualitativos da redução e racionalização dos BF. Assistiu-se, também, a alterações do próprio sistema, como é o caso dos BF às operações de fusão ou de cisão (Faria, 1995).

4.2. Benefícios Fiscais às operações de reestruturação empresarial

Relativamente aos BF às operações de reestruturação empresarial no direito europeu, foi aprovada a Diretiva 69/335/CEE do Conselho, de 17 de julho de 1969, com o objetivo promover a livre circulação de capitais, através da harmonização dos impostos indiretos

que incidiam sobre as reuniões de capitais, impulsionando, deste modo, as operações de reestruturação empresarial entre os diferentes EM, criando empresas mais eficientes, e, portanto, mais competitivas a nível internacional. O objetivo imediato desta diretiva não era ainda o de aumentar a produtividade ou competitividade das empresas, mas a circulação de capitais.

Em 1973, já é notória a necessidade da CEE, de criar condições para as empresas aumentarem a sua dimensão. Assim, a Diretiva 73/79/CEE do Conselho, de 9 de abril de 1973 promove a concentração de empresas através da aplicação das taxas reduzidas do imposto (50% ou mais) sobre as entradas de capital, introduzindo a alínea bb) do artigo 7º, n.º 1, da Diretiva 69/335/CEE. Contudo, de forma a fomentar a dimensão das empresas, esta legislação apenas se aplicava aos casos de aquisições que conduzissem à formação de grupos empresariais, uma vez que era exigido, pelo menos, 75% do domínio do capital. Verifica-se, nesta diretiva, o alargamento do âmbito dos objetivos do legislador europeu à competitividade e ao aumento da dimensão das empresas, o que se compreende, dada a escala nacional das empresas de então e não de dimensão continental que a construção europeia poderia fazer ambicionar.

Em 1982, através da Diretiva 82/891/CEE do Conselho, de 17 de dezembro, alargou-se o regime também às cisões, pela relevância que essas têm não só para as operações de fusão, que muitas vezes são antecedidas por operações de cisão, mas também porque as operações de cisão podem ser instrumentos de reestruturação empresarial suscetíveis de aumentar a competitividade das empresas⁵.

Em 1985, a Diretiva 85/303/CEE do Conselho, de 10 de junho, destaca a importância do reagrupamento e do desenvolvimento de empresas naquele período. Assim, de forma que o imposto sobre as operações de reestruturação não originasse discriminações, dupla tributação e disparidades, que se revelaram como uma barreira à livre circulação de capitais e um elemento capaz de distorcer as condições de concorrência, esta diretiva estabelece que a criação de um mercado interno implica que a aplicação de um imposto sobre as reuniões de capitais aos capitais mobilizados, no âmbito de uma sociedade, não deve poder ocorrer mais do que uma vez.

⁵ Analisado no subcapítulo “3.2. Cisões” do capítulo “3. OPERAÇÕES DE REESTRUTURAÇÃO EMPRESARIAL”.

A relevância da criação de empresas europeias de dimensão continental viria a ser reconhecida pela Diretiva 2009/133/CE do Conselho, de 19 de outubro de 2009, que alargou aos impostos sobre o rendimento através da criação de um regime comum aplicável às operações de reestruturação empresarial. Como se refere no seu preâmbulo, a finalidade seria que as empresas europeias se “adaptem às exigências do mercado interno, aumentem a sua produtividade e reforcem a sua posição concorrencial no plano internacional”.

Em Portugal, desde os anos 60 que existe legislação estabelecendo BF com o objetivo de impulsionar operações de concentração e atos de cooperação empresarial, como é o caso do DL n.º 48844 de 20 de janeiro de 1969, relativo às empresas têxteis algodojeiras (GT 2005, 2005). Já nesta época, o objetivo do legislador era aumentar a dimensão das empresas para incrementar a sua competitividade, devido ao facto de a concorrência ter aumentado pela abertura das fronteiras e a diminuição das barreiras aduaneiras, no contexto da adesão de Portugal à *European Free Trade Association* (EFTA), em 1960.

No contexto de preparação da eliminação das fronteiras internas e da criação do Mercado Único Europeu, foi publicado o DL n.º 404/90 de 21 de dezembro que teve como objetivo aumentar a competitividade das empresas portuguesas, agora num contexto mais amplo e exigente. Tal como o seu preâmbulo refere, as empresas que praticassem atos de concentração⁶ ou atos de cooperação⁷, ser-lhes-ia concedida a isenção sisa da transmissão de imóveis necessários ao ato de concentração ou cooperação, bem como de emolumentos e outros encargos legais relacionados com a prática desses atos. Este DL estabelecia um regime de neutralidade fiscal, de modo que as empresas aumentassem a sua produtividade e capacidade competitiva internacionalmente.

Na sua versão inicial, o DL n.º 404/90 criava BF apenas aos atos de concentração ou de cooperação realizados até 31-12-1993. Era já a preocupação com a competitividade das empresas que justificava a finalidade do BF, embora a perceção fosse apenas a de que ela se alcançaria primordialmente através do aumento da dimensão das empresas, mediante fusões ou acordos de cooperação.

⁶ Um ato de concentração conforme estabelece o artigo 2º, n.º1 do DL n.º 404/90 de 21 de dezembro, consiste na fusão de empresas, constituindo uma nova sociedade ou incorporação por uma empresa de todo ou parte do património de outra empresa, não prevendo a sua dissolução.

⁷ Por sua vez, consideram-se atos de cooperação os atos estabelecidos no n.º 2, do artigo 2º do DL n.º 404/90 de 21 de dezembro.

Em 1993, a Lei n.º 75/93 de 20 de dezembro autorizou o Governo a incluir no regime dos BF as operações de cisão e a densificar esse alargamento, restringindo os pressupostos do seu reconhecimento, de modo que “só possam ser concedidos se a reestruturação empresarial projetada tiver efeitos positivos na estrutura produtiva” (artigo 36º, n.º 1, al. c)). Assim, pela 1ª vez, o legislador associa o aumento da produtividade ao requisito essencial do aumento de competitividade como as finalidades fundamentais do BF.

A associação destes dois pressupostos na lei ficaria consagrada na alteração efetuada pela Lei n.º 32-B/2002 que aprovou o OE para 2003 que, no seu artigo 40.º, passou a incluir no DL n.º 404/90, a exigência de “efeitos positivos em termos do reforço da competitividade das empresas ou da respetiva estrutura produtiva”. Estes pressupostos acresciam ao da manutenção de um contexto de concorrência, que não poderia ser por eles prejudicado.

Este regime foi sendo sucessivamente prorrogado, até ser integrado no EBF, pelo n.º 2 do artigo 83.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro, que aprovou o OE para 2007.

Até 31-12-2016, este BF dependia de reconhecimento prévio pela AT. Logo na sua versão original, a lei estabelecia que os BF não se aplicavam de forma automatizada a todas as operações, mas apenas àquelas em que estivessem previamente demonstradas as “vantagens do ato projetado”. Estas vantagens tinham que fazer parte de um estudo que deveria ser apresentado pelas empresas interessadas, antes da realização das operações, como estabelecia o n.º 3. Além disso, essas vantagens deveriam ser reconhecidas pelo Ministério da Economia e só depois a AT poderia reconhecer os BF.

Na sua última versão, anterior à eliminação deste reconhecimento, estabelecia o n.º 6 do artigo 60º do EBF, que estes BF eram atribuídos por “despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, precedido de informação da Autoridade Tributária e Aduaneira a requerimento das empresas interessadas”. Este procedimento evidencia o entendimento do legislador de que o BF não se pode aplicar a todas as operações de reestruturação empresarial, mas apenas àquelas que cumpram esses requisitos de produtividade e competitividade. E a exigência era de tal forma intensa que os sujeitos passivos teriam que efetuar o pedido previamente, fazendo-o acompanhar de estudo demonstrativo, devendo existir uma avaliação prévia desse potencial efeito. Além disso, essa avaliação teria que ser feita sempre antes da realização das operações.

Este tipo de controlo é revelador, em primeiro lugar, do carácter restritivo a que o legislador quis submeter o regime, em segundo lugar, do seu carácter finalista e instrumental e, finalmente, da sua preocupação em evitar situações de utilização abusiva e já da sua consciência da possível vulnerabilidade do regime a situações de evasão fiscal.

Esse regime de controlo e reconhecimento prévio foi parcialmente eliminado pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, mantendo-se apenas para alguns tipos de cisões, previstas na da alínea c) do n.º 3 do artigo 60º do EBF, salvo quando a parte cindida se destinasse a ser fundida com sociedades já existentes ou com partes de patrimónios de outras sociedades. Para as restantes operações de reestruturação deixou de haver exigência de requerimento e de reconhecimento prévio.

Em troca desse controlo, a lei passou a exigir às empresas que realizassem esse tipo de operações, que mantivessem em arquivo, para efeitos de eventual controlo posterior pela AT, um dossier fiscal, do qual deveriam constar, entre outros elementos, um “Estudo demonstrativo das vantagens económicas da operação” (alínea c) do n.º 8 do artigo 60º do EBF).

Finalmente, em 2018, a Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, eliminou completamente o controlo prévio e a necessidade de reconhecimento dos BF pela AT. Em consequência desta eliminação, a lei passou a conter uma cláusula anti abuso no n.º 6 do artigo 60º do EBF. Curiosamente, é nesta norma que o legislador estabelece o sentido e o objetivo deste BF. Assim, é referido neste n.º 6 que este BF apenas se aplica nas operações que sejam realizadas por razões económicas válidas, tais como o reforço da competitividade das empresas ou da respetiva estrutura produtiva. Caso contrário, o BF não será atribuído procedendo-se então às correspondentes liquidações adicionais de imposto, sendo as mesmas ainda majoradas em 15%.

A introdução de uma cláusula anti abuso especial para este tipo de operações revela a preocupação do legislador com a evasão e a fraude fiscal que podem emergir em resultado da eliminação do regime do reconhecimento prévio. Na verdade, esta cláusula especial acresce à cláusula geral anti abuso que já constava do n.º 2 do artigo 38º da LGT.

4.3. Regime atual dos BF à reestruturação empresarial

O atual regime de BF à reorganização empresarial, contido no artigo 60º do EBF, bem como o regime estrutural do artigo 73º e seguintes do CIRC e do artigo 10º, n.º 10 a 13

do CIRS, têm como função garantir a neutralidade fiscal e eliminar obstáculos fiscais a esta mesma reorganização, através do afastamento definitivo, temporário ou diferido da tributação⁸. Porém, este regime não se aplica a todas as operações deste tipo, mas apenas àquelas que cumpram os objetivos e finalidades que a lei prevê em cada um deles.

Nos termos do artigo 60º do EBF, podem beneficiar deste instrumento as entidades que exerçam a título principal atividade agrícola, comercial, industrial ou de prestação de serviços que tenham sede, direção efetiva ou domicílio em território português, noutro Estado da UE ou num Estado contratante de convenção para evitar a dupla tributação sobre o rendimento e o capital celebrada com Portugal. Este regime não é aplicável a entidades com sede em *off-shores* da lista dos países, territórios e regiões com regimes de tributação privilegiada, claramente mais favoráveis, publicada através da Portaria n.º 150/2004, de 13/02.

O BF aplica-se quando estas empresas procedam a operações de reestruturação empresarial, nos termos e no modo que a lei especificamente prevê, e apenas nesses. Um terceiro requisito da aplicação do regime é que essas operações tenham em vista o aumento da capacidade produtiva e o reforço da competitividade das empresas.

Cumpridos que sejam todos os requisitos legais, o n.º 1 do artigo 60º do EBF estabelece isenção do IMT e do IS que incidem sobre a transmissão onerosa dos imóveis necessários à reorganização empresarial (alínea a) e alínea b)), bem como a isenção de emolumentos e de outros encargos legais que sejam necessários à mesma operação (alínea c)), e ainda a isenção do IS que incide sobre os trespasses dos estabelecimentos empresariais (alínea b)).

O CIRC estabelece também um regime específico para as fusões, cisões e entrada de ativos e permuta de partes sociais (artigos 73º a 78º do CIRC⁹), subordinado também a idênticos princípios de forma no que respeita à modalidade dos negócios e às finalidades

⁸ É de notar que o artigo 4º, n.º 3 do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado não se institui um BF, sendo antes uma norma que exclui da tributação as operações de reestruturação empresarial. Trata-se apenas de uma norma estrutural que exclui de tributação as operações que não são transmissões de bens, nem prestações serviços que se enquadrem no paradigma de operações sujeitas ao imposto sobre o consumo.

⁹ Resultantes da Diretiva 90/434/CEE do Conselho de 23 de julho de 1990, alterada posteriormente pela Diretiva 2005/19/CE do Conselho, de 17 de fevereiro, e mais recentemente pela Diretiva 2009/133/CE do Conselho, de 19 de outubro, que se aplica quando as operações mencionadas envolvam empresas de EM diferentes da UE.

do regime. Porque o objeto do presente trabalho se foca apenas no regime do artigo 60º do EBF, não analisaremos o regime do IRC.

Antes de passarmos ao capítulo seguinte, importa referir que os requisitos de aplicação do regime operam sobre um contexto que constitui elemento central do conceito de BF, que é o seu carácter instrumental da finalidade extrafiscal para que serve e da necessidade de o interesse dessa finalidade ser superior à receita que se perde ao conceder o BF. Os BF são sempre instrumentos de política macroeconómica e podem constituir instrumentos de atração de investimento externo e de desenvolvimento económico.

5. DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E BENEFÍCIOS FISCAIS

Em 2002, nas XXI Jornadas de Direito Tributário do Instituto Latino-Americano de Direito Tributário, onde o assunto abordado se referia a “Medidas fiscais de apoio ao desenvolvimento económico”, concluiu-se que os BF, ao terem objetivos económico-sociais associados ao desenvolvimento económico, não poderiam opor-se ao princípio da capacidade contributiva, impedindo a distribuição equitativa da riqueza. Concluiu-se ainda que a criação de BF deve subordinar-se a finalidades extrafiscais, de natureza económica ou social, valorizadas pelo legislador. Contudo, foi referido que o objetivo extrafiscal do imposto deve estar subordinado a limitações como: o período temporal, de forma a delimitar a sua durabilidade; a seletividade rigorosa; a quantificação, de forma a ser possível incluir essa despesa no orçamento, e garantindo a sua transparência; e ainda, a avaliação e monitorização constantes e divulgados. (GT 2005, 2005)

Estas conclusões marcam o início da perceção de que os BF não são apenas um instrumento de diminuição dos impostos a pagar, mas também um aumento da DF, com efeitos equivalentes a uma despesa orçamental, caso não consistam em instrumentos de política financeira alternativa eficientes. (GT 2005, 2005)

De acordo com o GT 2005, o conceito de BF surgiu no terceiro quarto do século XX pelo facto de o Estado precisar de garantir o desenvolvimento económico e o bem-estar social com recurso à determinação quantitativa da despesa associada aos benefícios conjunturais.

5.1. Abordagens teóricas

A DF distingue-se da despesa pública tradicional, porque enquanto esta pressupõe a prévia obtenção das receitas fiscais que a sustenta, a DF consiste em receitas fiscais potenciais que não se chegam a cobrar por efeito de benefícios ou regimes fiscais que impedem o nascimento das respetivas obrigações de pagamento. No entanto, quando analisamos o seu impacto na economia, o efeito de ambas pode ser idêntico.

Segundo Barro (1990) e Barro & Sala-i-Martin (1992), a despesa pública pode ser uma despesa “produtiva” ou “não produtiva” para o crescimento económico. Contudo, a DF tem que ser sempre produtiva e a sua produtividade tem que ser superior ao da receita que se perde, de acordo com a própria definição legal de BF (artigo 2º do EBF).

Segundo Romer (1986), uma carga fiscal mais elevada que apresente efeitos negativos na produtividade marginal do capital, fará diminuir o investimento e, por conseguinte, a taxa de crescimento económico de longo prazo.

Do mesmo modo, Castro (2006) conclui que o nível de fiscalidade se reflete nas decisões de investimento dos agentes económicos, sendo uma determinante significativa e traduzindo-se consequentemente no crescimento económico de longo prazo. A problemática está em saber se a utilização de instrumentos fiscais pode tornar-se uma medida efetiva de promoção do crescimento económico de longo prazo. Para esta autora, o equilíbrio dos ciclos económicos pode ser obtido com recurso à política fiscal.

Em suma, de acordo com a literatura mencionada, a DF e os BF podem ter um efeito positivo a nível da produtividade e do desenvolvimento económico, e por consequência do bem-estar social de um país. Deste modo, estudamos também a produtividade e a competitividade nacional, bem como a forma como ambas evoluíram ao longo dos anos.

6. O PROBLEMA DA PRODUTIVIDADE E DA COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA

PORTUGUESA

É reconhecido que Portugal tem um problema de produtividade e de competitividade na sua economia, pelo que é natural que existam políticas macroeconómicas tendentes a inverter essa situação.

Já em 2002, reportando-se aos 15 anos anteriores, Pinho (2002) se referia a esse problema como sendo uma das fraquezas da economia portuguesa. Do mesmo modo, segundo Catroga (2002), “a melhoria da produtividade e da competitividade é a questão do nosso processo de convergência real”, chamando à atenção para a necessidade de políticas estruturais orientadas para a melhoria da produtividade e da competitividade.

À competitividade económica, acresceu a competitividade fiscal, ambas em resultado da abertura da economia portuguesa com a entrada na EFTA, na CEE, no Mercado Único, na União Económica e Monetária e na Zona Euro. A concorrência fiscal alargou-se ainda à competição entre as diferentes áreas económicas e também entre países da mesma área. Deste modo, a concorrência fiscal é um elemento de grande relevância para a competitividade de um país (Catroga, 2002; Carp, 2003). Tendo perdido o domínio das políticas aduaneira, monetária e cambial, a política fiscal passou a ser um fator fundamental para a competitividade.

Existem duas medidas frequentemente usadas como indicadores da produtividade: a produtividade do trabalho, que integra o peso de vários *inputs* (capital e trabalho) no processo produtivo e a produtividade total dos fatores (PTF), que é um indicador residual e assimila a diferença da produção que não está relacionada com alterações nos *inputs* (Conselho para a Produtividade, 2019). Assumindo que todos os países têm igual acesso à tecnologia, a PTF pode-se desagregar em progresso tecnológico (por exemplo, inovações) e eficiência (como melhorias institucionais e organizacionais, que permitem uma maior eficiência na utilização dos *inputs* e da tecnologia) (Amador & Santos, 2020)

Desta forma, a PTF poderá ser o indicador mais adequado, pelo que o elegemos para avaliar o impacto dos BF que estamos a analisar, já que o mesmo se relaciona com alterações organizacionais como sejam operações de reestruturação empresarial.

Em termos de competitividade, o indicador que vamos analisar é o do peso das exportações portuguesas na economia mundial. Seguimos neste domínio, as teorias acolhidas no Conselho para a Produtividade (2019), segundo o qual o conceito de competitividade corresponde à “capacidade de uma economia vender nos mercados internacionais”, acrescentando o autor que ela “depende naturalmente da eficiência com que produz bens e serviços de qualidade a preços competitivos”, sendo que a produtividade contribui para a competitividade.

No mesmo sentido, Lourenço et al (2022), defende que a competitividade num duplo contexto, macro e microeconómico, correspondendo o primeiro à capacidade que os países têm de aumentar a riqueza e o nível de bem-estar da população. Já a nível microeconómico, a competitividade das organizações diz respeito à capacidade produtiva tanto atual, como futura, considerando a atratividade dos produtos e serviços que produzem, bem como a sua qualidade e preço. Essas determinantes são essenciais para a sua competitividade nacional e internacional.

7. DESPESA FISCAL EM BF ÀS OPERAÇÕES DE REESTRUTURAÇÃO EMPRESARIAL

Segundo Gomes (2003), desde o OE para 1986 que se verifica uma certa preocupação relativamente à contabilização da DF com os BF atribuídos. Contudo, devido à escassez de dados estatísticos, e motivos conceituais, em 2003, segundo o mesmo autor, a mesma ainda não era possível de ser calculada.

Em 2005, segundo o GT 2005 (2005), os elementos quantitativos que possibilitassem estimar a relevância dos BF à reestruturação empresarial para a constituição da DF eram inexistentes. Apesar disso, este GT reuniu informações sobre os processos que deram entrada na Direção Geral dos Impostos entre 1991 e 2005, concluindo que os BF em causa se revelaram importantes para a organização das empresas, dada a intensidade da sua procura pelos mesmos. Assim, o GT 2005 (2005) encontrou evidências empíricas da importância dos BF em causa para as empresas. No entanto, neste estudo, vamos analisar a relevância destes BF no que toca à produtividade e competitividade nacional.¹⁰

Já em 1995, Faria (1995) alertava para o problema da evasão e fraude fiscal que poderiam aumentar como consequência da multiplicação de benefício e para a dificuldade de controlo pela Administração Fiscal. A autora considerava também que a atribuição de BF limitava a receita fiscal e criava desigualdades, já que a sua generalização poderia refletir-se num cenário “em que a exceção passa a ser a regra e a regra exceção”.

Considerando os Relatórios de DF publicados, sendo o primeiro de 2017 relativo aos dados do ano de 2016, a metodologia utilizada no cálculo da DF é o da receita cessante.

¹⁰ Análise efetuada no capítulo “9. ANÁLISE DE DADOS”.

Este método opera *ex post* e resulta da diferença entre a receita fiscal obtida com base no contexto legal atual e a receita fiscal que supostamente seria gerada se o BF não existisse.

Desta forma, torna-se fundamental averiguar a relação custo-benefício dos BF, no caso deste estudo, dos BF às operações de reestruturação empresarial, bem como a sua pertinência e eficácia quanto ao cumprimento dos objetivos para os quais foram criados, sendo que para isso é fundamental um controlo e fiscalização dos BF.

8. CONTROLO E FISCALIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS

Em 1998, foi estabelecido um Grupo de Trabalho para a reavaliação dos BF. Este grupo elaborou um relatório que representou um marco importante relativamente à política fiscal, no campo dos BF.

Em 2005, foi criado um novo Grupo de Trabalho (GT 2005) que produziu o relatório “Reavaliação dos Benefícios Fiscais”, onde foi levantada a questão acerca da pertinência da existência de um estímulo fiscal à concentração empresarial, colocando em causa a própria existência do DL n.º 404/90, com o fundamento de que este DL era vulnerável ao planeamento fiscal abusivo e à evasão fiscal. Este grupo admitiu, inclusive, que a evasão fiscal era considerável devido à quantidade de operações que beneficiavam dos BF estabelecidos neste DL e da dimensão de determinadas operações.

Face ao exposto e considerando que o objetivo inicial aquando da criação do DL n.º 404/90 era o de aumentar a produtividade e a competitividade das empresas e do tecido empresarial português, é de realçar que, cerca de 32 anos depois, as razões base para fundamentar a sua existência permanecem. Na verdade, as empresas portuguesas continuam a apresentar uma fraca capacidade concorrencial no mercado internacional devido à sua reduzida dimensão. Desta forma, a manutenção destes BF apenas se justifica se o regime de facto constituir um meio para atingir os objetivos a que se propõe e que, quer a DF, quer os custos administrativos sejam razoáveis em face deles. (GT 2005, 2005)

O GT 2005 (2005) reconhece ainda que existe uma grande escassez de estudos sobre este tema, particularmente no que diz respeito à medição da eficácia da aplicação dos BF, e os existentes são pouco conclusivos, o que coloca em causa uma possível reforma dos

BF. Acresce a esta situação que, uma medição rigorosa da eficácia a nível económico e social dos BF mostra-se uma responsabilidade tecnicamente complexa.

Uma avaliação completa de BF contempla a sua DF e os resultados que o benefício proporcionou. Esta será a única forma de estimar o saldo líquido dos BF e justificar uma possível reforma (GT 2005, 2005). O GT 2005 sugere, assim, modelos de avaliação para determinar o alcance e o impacto de reformas fiscais.¹¹ No entanto, neste relatório, não é apresentada nenhuma conclusão relativamente a BF em reestruturação empresarial.

Em 2018, pelo Despacho n.º 4222/2018, de 26 de abril, o Gabinete do Ministro das Finanças, criou o “Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais” (GT 2018), tendo em vista uma análise detalhada e sistematizada, bem como a avaliação individual dos BF. Este Despacho relembra a importância da avaliação da eficácia dos BF relativamente ao cumprimento dos objetivos que justificaram a sua criação. Contudo, repare-se que este GT 2018 (2019) salienta que não é possível, em certas situações, estimar a despesa e/ou a quantidade de beneficiários associados a certos BF, o que impede a sua avaliação e a sua garantia relativamente à eficácia e/ou eficiência. Ou seja, o grupo de trabalho que foi criado para avaliar individualmente cada BF, concluiu que não é possível fazer essa avaliação.

No relatório deste GT 2018, é novamente reforçada a relevância do princípio da transparência do sistema fiscal e o controlo da despesa pública. Para tal, é sugerido profissionalizar o ciclo de vida dos BF, desde o processo de criação (com uma avaliação *ex-ante* onde deve ser garantida a transparência dos objetivos, a resposta às questões do guião de avaliação e uma definição de KPI’s), passando pela monitorização e, por fim procedendo à sua avaliação *ex-post*.¹²

¹¹ Salientam-se três critérios de análise cumulativos no relatório do GT 2005: o da relevância (“Será a medida fiscal coerente com as prioridades visadas e realista quanto aos resultados a obter?”), o da eficácia (“Conseguirá a medida fiscal ter resultados efetivos na orçamentação da despesa pública?”), e o da eficiência (“Será a medida fiscal a mais apropriada para atingir os objetivos, tendo em conta outros instrumentos alternativos disponíveis?”).

¹² O GT 2018 (2019) destacou a importância da equipa que realiza a avaliação *ex-post* ser diferente da equipa que procede à monitorização, sendo que esta última deve articular com a AT, e quando necessário, com a entidade responsável pela operacionalização/gestão da atribuição do BF. A avaliação *ex-post*, deve ser realizada por uma equipa independente e profissionalizada de carácter permanente.

Neste contexto, o GT 2018 (2019) inspira-se no relatório da OCDE (2010), que indicou a Holanda, a Alemanha e a Irlanda como países de referência no que respeita à avaliação da DF, e propôs um guião para orientar a avaliação das despesas mencionadas. No caso da Holanda, o guião integra questões como “A despesa cumpriu o seu objetivo? Pode o mesmo objetivo ser atingido a um custo menor usando um outro

Os BF devem ter uma base e um controlo exigente quer relativamente às despesas, quer às receitas fiscais a atribuir (Teixeira, 2010). Esta ideia vai de encontro ao artigo 106º da CRP, que estabelece que a proposta de Orçamento é complementada por vários relatórios, sendo um deles o relativo aos BF e à estimativa receita cessante

Em 2010, a AT iniciou a publicação da lista dos contribuintes a quem foram atribuídos BF, mantendo-se até à atualidade essa publicação, bem como a lista das empresas com BF contratuais nos termos do Código Fiscal do Investimento. Do mesmo modo, a partir de 2016 começou a ser publicado anualmente o Relatório da Despesa Fiscal com dados reportados a 2013, tendo-se mantido essa publicação regular até à atualidade, nele se incluindo os dados da DF relativos a BF à reestruturação empresarial.

O controlo dos BF permite que a Administração Fiscal certifique a adequação dos benefícios aos respetivos fins, de forma a prevenir e evitar a sua utilização abusiva, analisando previamente se estão cumpridos os pressupostos da sua aplicação, em concordância com o artigo 7º do EBF¹³. Este controlo possibilita, ainda, determinar a DF correspondente, de acordo com o estabelecido no n.º 4 do artigo 2º do EBF e no seu n.º 2 do artigo 4º, no que diz respeito a situações de não sujeição tributária (Faria, 1995).

A questão da evasão e fraude fiscal, bem como do planeamento fiscal abusivo, tem vindo a ganhar importância, dado que, segundo Fernandes (2013), as formas de evitar o cumprimento de obrigações fiscais são cada vez mais constantes. Para conseguir contrariar esta realidade, o legislador tem vindo a tomar várias medidas, como por exemplo, a criação de normas anti abuso.

É nesse contexto que nasceu a cláusula anti abuso específica relativa às operações de reestruturação empresarial. Essa cláusula aplica-se quando se conclua que as operações tiveram como objetivo principal ou um dos principais a obtenção de uma vantagem fiscal, ou seja, quando as operações não tenham sido realizadas por razões económicas válidas

instrumento? Será a despesa fiscal o instrumento mais adequado para atingir o objetivo? Os resultados obtidos são consequência do desagravamento definido ou ter-se-ia atingido o mesmo resultado sem o dito desagravamento?" GT 2018, 2019, p. 19.

¹³ O artigo 7º do EBF estabelece que “todas as pessoas, singulares ou coletivas, de direito público ou de direito privado, a quem sejam concedidos benefícios fiscais, automáticos ou dependentes de reconhecimento, ficam sujeitas a fiscalização da Direcção-Geral dos Impostos e das demais entidades competentes, para controlo da verificação dos pressupostos dos benefícios fiscais respetivos e do cumprimento das obrigações impostas aos titulares do direito aos benefícios.”

e, simultaneamente não reflitam substâncias económicas, tais como o reforço da competitividade das empresas ou da respetiva estrutura produtiva. Ou seja, o legislador pretende, através desta cláusula, assegurar-se de que estes BF cumprem a finalidade para que foram criados. Nos casos em que isso não aconteça, a lei manda aplicar o regime da tributação regra, desconsiderando os BF e aplicando um agravamento de 15% sobre o imposto apurado (artigo 60º, n.º 6¹⁴ do EBF).

No relatório da proposta de Lei do OE de 2022 é referido que o Governo realizou um estudo aprofundado sobre a criação de uma Unidade Técnica permanente dedicada a acompanhar o processo de criação, monitorização e avaliação dos BF, com vista a dar continuidade aos estudos desenvolvidos nos últimos anos relativos ao tema, realçando uma maior transparência na apresentação dos BF no próximo relatório da DF, elaborado em 2022, relativo aos dados de 2021. No artigo 276º da Lei n.º 12/2022 de 27 de junho, que aprova o OE para 2022, é mencionado que o Governo atualizará o portal Mais Transparência, que permite a “disponibilização de toda a informação referente aos apoios concedidos ao abrigo do EBF”.

Em suma, não existem estudos em Portugal que mostrem evidências científicas acerca do cumprimento dos objetivos dos BF à reestruturação empresarial, além de que os dados divulgados são escassos. O próprio Governo e as entidades estatais assumem essa ausência de avaliação, o que não deixa de ser grave e aparentemente contraditório com o fundamento legal dos BF, que pressupõem a ponderação dos interesses realizados com a aplicação dos BF, em confronto com a DF que geram. A situação é ainda mais ostensiva se se tiver em conta que são os próprios grupos de trabalho que os sucessivos governos criaram para efetuar essa avaliação, a não a fazerem. Apesar desta situação, analisamos de seguida, com base nos dados disponíveis, se os objetivos para os quais este BF foi criado estão a ser cumpridos.

¹⁴ Alterado pelo artigo 291º da Lei n.º 71/2018, em vigor a partir de 2019-01-01.

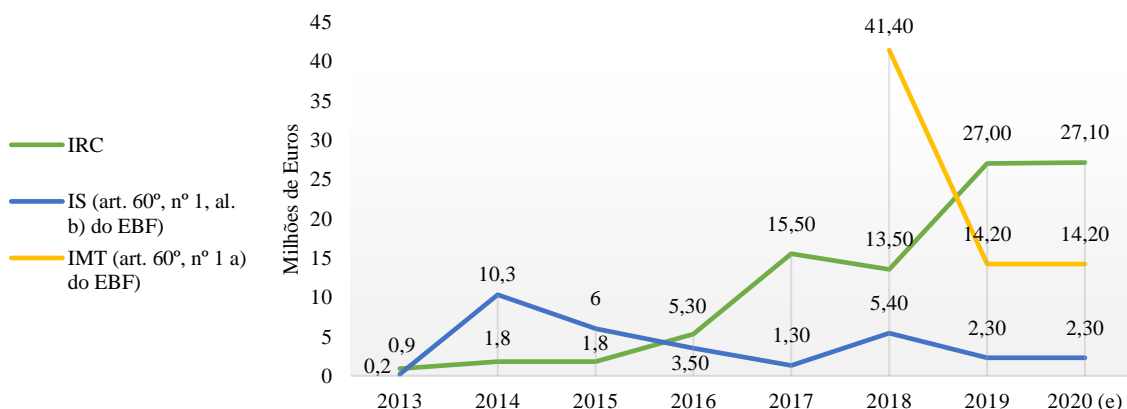
9. ANÁLISE DE DADOS

O princípio da transparência na contabilização da DF em BF é uma exigência que nasce da finalidade extrafiscal de relevância superior ao da tributação. É nesse sentido que a Lei nº 43/2018, de 9 de agosto, encarrega o Governo de realizar um relatório anual onde contabiliza todos os BF atribuídos, identificando-os e procedendo a uma avaliação detalhada dos custos e dos resultados efetivamente alcançados face ao propósito estabelecido na sua conceção (Ministério das Finanças, 2021). Contudo, no relatório do OE, a DF é classificada apenas em três funções (Assuntos Económicos, Proteção Social e Outras), sendo pouco detalhada e não possibilita a sua análise por áreas de intervenção.

Esta situação parece demonstrar uma aparente falta de avaliação e de ponderação dos custos dos BF em termos de DF. E essa falta não permite a avaliação da capacidade desses BF para realizarem os interesses extrafiscais relevantes que a própria lei estabelece que devem ser sempre superiores à DF, criando valor para a sociedade e para o país, com consciência do gasto associado a cada política pública de onde advém o BF.

À luz do princípio de transparência e simplicidade no acesso à informação, o Relatório de DF de 2020 foi elaborado de forma mais detalhada, colocando maior destaque na DF referente a BF. Desta forma, foi possível fazer um levantamento do valor agregado da DF do Estado em reestruturação empresarial (Figura 1). Os dados apresentados referem-se a operações de reestruturação ou acordos de cooperação, dado que a legislação se aplica em ambos os casos, não sendo possível analisar o valor desagregado, porque não existem.

Figura 1 - DF gerada em reorganização de empresas



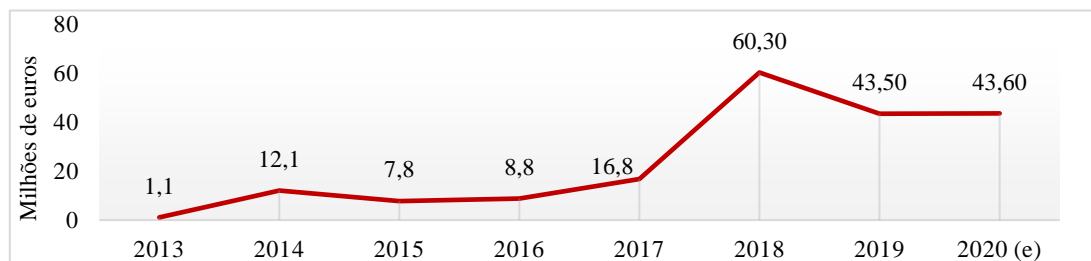
(e) – estimativa

Fonte de dados: Relatórios de Despesa Fiscal de 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020

A Figura 1 evidencia que desde 2013 o valor da DF gerada em reorganização de empresas, em sede de IRC, tem aumentado. Embora o objeto do nosso trabalho não seja a análise da DF neste imposto, parece-nos relevante analisar conjuntamente com a DF em sede do IMT e do IS a respetiva evolução. Para o ano 2020 foi estimado que o valor permanecesse constante. Relativamente à DF relacionada com a isenção do IS, os valores sofreram oscilações entre 2013 e 2020, sendo que a estimativa é de baixa volatilidade dos valores para 2020. No que se refere à DF relativa à isenção do IMT, apenas existem valores desde 2018, não sendo possível efetuar uma análise mais pormenorizada sobre a DF neste imposto anteriormente a esta data.

O gráfico da Figura 2 evidencia a evolução do valor agregado da DF gerada em reorganização de empresas.

Figura 2 - Valor agregado da DF gerada por reorganização de empresas



(e) – estimativa

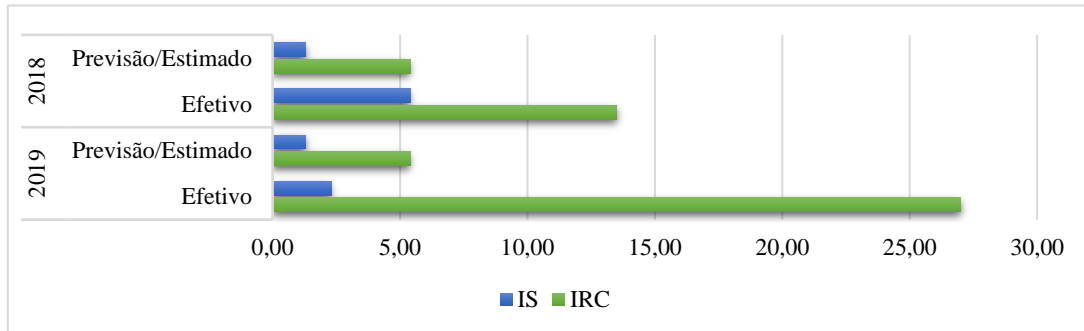
Fonte de dados: Relatórios de Despesa Fiscal 2016, 2017, 2018, 2019, 2020

Constata-se que, embora o valor da DF conexas com reorganização de empresas tenha crescido entre 2013 e 2014, nos anos de 2015 e 2016, voltou a diminuir para valores mais baixos que em 2014. Contudo, voltou a crescer substancialmente entre 2016 e 2017 para quase o dobro. Em 2018, este valor sofreu um aumento significativo, mantendo-se posteriormente em valores muito altos, embora inferiores a 2018.

É de salientar que o valor registado em 2018 coincide com o ano em que foram publicados os primeiros dados acerca da DF em BF em sede do IMT, não sendo assim possível comparar com os anos anteriores. Ainda assim, tendo em conta os valores agregados da DF dos regimes de reorganização empresarial em sede do IRC e do IS, concluímos que, nos últimos anos, existiu um aumento representativo de DF no que diz respeito a este assunto.

Na Figura 3 apresenta-se a comparação entre a DF realizada e prevista neste domínio, nos anos de 2018 e 2019, em sede de IS e de IRC.

Figura 3 - DF prevista/estimada vs DF efetiva gerada pelos regimes de reorganização empresarial, em milhões de euros, nos anos de 2018 e 2019

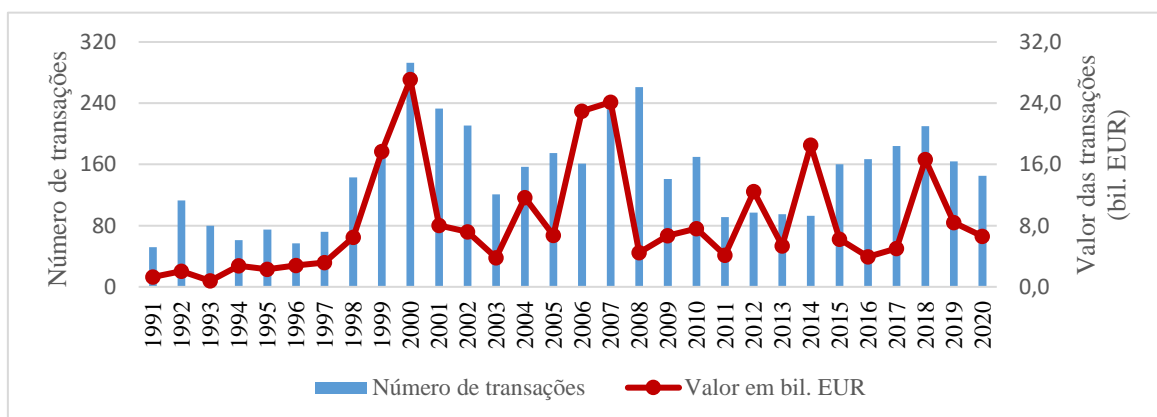


Fonte de dados: Relatórios de Despesa Fiscal de 2017, 2018, 2019 e 2020

Verifica-se sempre um valor de realização muito superior ao previsto. A dimensão da diferença verificada pode evidenciar níveis de evasão fiscal que estão acima das projeções do Governo. Relativamente aos BF em IMT, não existem dados disponíveis para efetuar esta mesma análise.

Os valores da DF verificados e os desvios relativamente às previsões podem revelar um crescimento do número de operações de reestruturação empresarial realizadas. É este indicador que analisamos na Figura 4, recorrendo aos dados divulgados pelo IMAA (2022).

Figura 4 - Número de operações de fusões e aquisições realizadas em Portugal



Fonte: IMAA *analysis* (2022)

O número de fusões e aquisições, tal como o seu valor apresentou grandes oscilações ao longo dos anos (1992 a 2020), tendo atingido quantidades superiores no ano de 1992, entre 1998 e 2002, de 2004 a 2008, em 2010 e, posteriormente, entre 2015 e 2019. Os valores mais elevados corresponderam aos anos de 2000 e 2008. Podemos afirmar que

existiram, em Portugal, no período analisado 5 anos em que os valores se destacam, que são os anos 2000, entre 2006 e 2007, em 2012 e posteriormente, em 2014 e em 2018.

Os valores mais elevados ocorridos nos anos de 2014 e 2018 parecem revelar que existiu uma relação positiva entre a DF gerada por reorganizações empresariais e o valor das operações de fusão e aquisição.

Contudo, seria expectável um aumento da quantidade de operações a partir de 2018, devido à mudança do paradigma no reconhecimento para aplicação destes BF¹⁵, com base no pressuposto da desburocratização. Ora, como se observa na Figura 4, não se verificou um aumento do número de fusões e aquisições, o que revela que o objetivo da desburocratização pode não ter sido alcançado ou que não seria um verdadeiro problema.

O número de operações apresentou um declínio de 48% entre 2010 e 2014, apesar do valor das fusões e aquisições ter aumentado de 8 para 19 biliões de euros, aproximadamente. Ou seja, apesar da diminuição do número de operações, estas registaram um valor monetário superior comparativamente aos anos de 2009 e 2010. A mesma situação já tinha ocorrido em 2006.

Depois de analisar o valor da DF gerada em regimes fiscais à reorganização empresarial e a evolução do número e do valor das transações de fusões e aquisições, torna-se agora pertinente estudar qual o impacto deste tipo de operações na criação de valor das empresas.

Assim, Pereira (2017) analisou se existiu criação de valor nas fusões e aquisições em que alguns bancos portugueses estiveram envolvidos. Para realizar esta análise, a autora utilizou como variáveis a cotação dos bancos antes, durante e após o processo de fusão e aquisição, o valor dos dividendos distribuídos (que permitiu analisar a criação de valor para os acionistas), o ROA (mostra a eficiência dos gestores em gerar lucros através da utilização dos ativos da empresa) e o CAR (permite determinar os retornos anormais de uma ação, ou seja, corresponde à diferença entre o retorno esperado de uma ação e o retorno efetivo).

¹⁵ Conforme referimos no capítulo “4. REGIME FISCAL ÀS OPERAÇÕES DE REESTRUTURAÇÃO EMPRESARIAL”

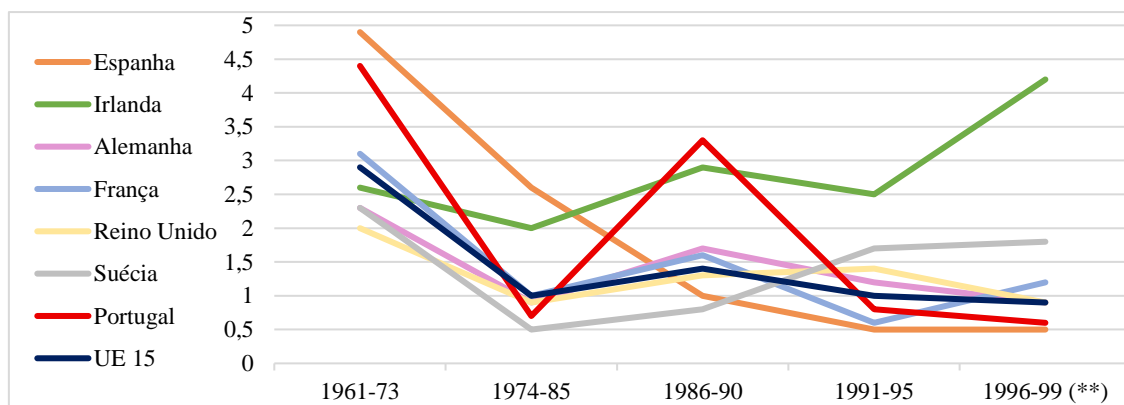
Pereira (2017) concluiu, com base na cotação dos bancos antes, durante e após o processo de fusão e aquisição que, dos 3 bancos analisados, em 2 deles as fusões não criaram valor, pois no período analisado, o valor das suas cotações diminuiu. Apenas num dos bancos analisados houve um aumento do valor das cotações existindo, então, criação de valor para o banco. No que diz respeito à criação de valor na ótica do acionista, a análise incidiu sobre 4 bancos, sendo que em apenas em 2 deles o valor dos dividendos distribuídos aumentou, existindo criação de valor. Sendo o valor dos dividendos distribuídos o retorno que o acionista obtém, com base neste indicador podemos analisar a produtividade do capital investido. Contudo, com base nestes resultados não é possível tirar uma conclusão. Com base no ROA, as fusões em que os 3 dos 4 bancos fizeram parte, originaram criação de valor, ou seja, com recurso aos ativos da empresa, os gestores mostraram eficiência ao gerar lucros. Já com recurso ao indicador CAR, nenhuma das fusões criou valor.

De forma a abranger outros setores de mercado, analisámos também um estudo com resultados da operação de fusão por incorporação entre 2 empresas do ramo da limpeza. Assim, com base nos rácios de rendibilidade, de desempenho bolsista, autonomia financeira, de liquidez, de atividade, no mapa dos fluxos de caixa e ainda com base na avaliação da empresa segundo o modelo dos *cash-flows* descontados, foi possível concluir que no que concerne aos rácios de rendibilidade dos capitais próprios, a fusão não criou valor. Já no que diz respeito ao rácio de rendibilidade das vendas, o mesmo permite concluir que a fusão foi benéfica. Relativamente ao rácio de rendibilidade do ativo e desempenho bolsista, ambos são negativos, ou seja, no ano da fusão, não se pode concluir que tenha existido criação de valor. A nível de autonomia financeira e liquidez, a fusão permitiu criar valor para a empresa, comparativamente ao ano anterior. Em termos de análise da avaliação da empresa com base no modelo referido anteriormente, é esperado que exista criação de valor para os acionistas, através de um aumento do valor da nova empresa (Soares, 2019).

Com o intuito de analisar se o aumento em DF em BF à reestruturação empresarial provocou uma evolução positiva em termos de produtividade e competitividade do tecido empresarial português, analisamos de seguida a produtividade e a competitividade portuguesas.

Referindo Van Ark (2014), o Conselho para a Produtividade (2019) afirma que a PTF é uma componente residual e pode ser influenciada por outros fatores além do desenvolvimento tecnológico, tais como o contexto empresarial, as características de gestão ou as economias de escalas. Segundo Marques (2002), que menciona Madison (1995), além destes fatores, a PTF também pode ser influenciada pela especialização produtiva ou a alteração da estrutura produtiva. Assim, torna-se relevante a análise da Figura 5, de forma a estudar a evolução da produtividade destes fatores mencionados, já que os mesmos estão relacionados com as operações de reestruturação empresarial referidas neste estudo.

Figura 5 - Crescimento da PTF | Taxa média anual de 1961 a 1999



(**) Média das taxas anuais

Fonte de dados: CEE (2000)

Fonte: Alfredo Marques (2002)

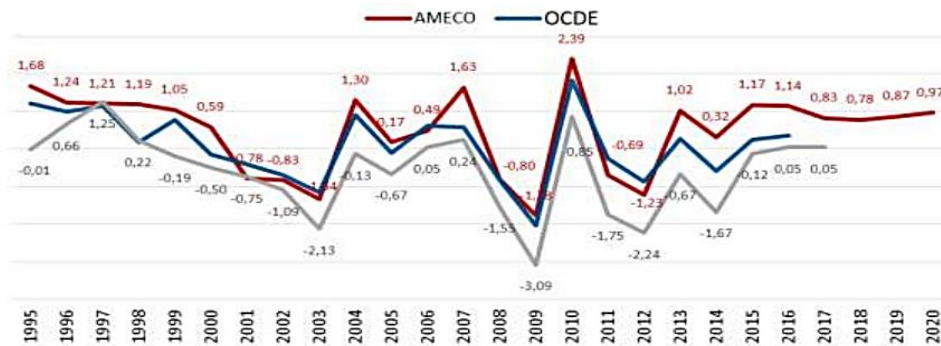
Podemos constatar que a taxa média anual da PTF de Portugal apresentou os seus valores mais elevados nos anos 60 e na segunda metade dos anos 80. Segundo Marques (2002), isso deve-se fundamentalmente à integração económica de Portugal no exterior, primeiramente, no período 1961-73 que correspondeu à adesão à EFTA, e posteriormente, à CEE no que diz respeito ao período 1986-90. Para este autor, esta relação sugere que os fatores inerentes ao aumento da PTF, como as economias de escala, decorreram do alargamento dos mercados e da alteração da estrutura produtiva e da configuração da organização relativamente à especialização produtiva.

Contudo, entre 1974 e 1985 e, principalmente, partir da 2ª metade dos anos 90, a taxa média anual da PTF portuguesa apresentou um crescimento inferior ao da média europeia. Segundo Marques (2002), esta situação deveu-se ao facto de terem desaparecido os resultados do impulso dado pela adesão à CEE e pelo facto de se tornar mais eficiente o

investimento em fatores imateriais (qualificação do capital humano, tecnologia, organização), do que fatores materiais, tal como o modelo seguido na altura por Portugal.

Devido ao facto de alguns fatores não serem diretamente quantificáveis, torna-se difícil estimá-los e incluí-los na função de produção. Desta forma, o valor da PTF vai variar com o modelo de função utilizada tal como podemos ver na Figura 6. A AMECO incluiu na função de produção os fatores mão-de-obra e *stock* de capital. Por outro lado, o *The Conference Board* baseou-se num modelo que inclui também as alterações na qualidade dos fatores de produção, reduzindo o valor residual (PTF). Assim, a PTF será diferente consoante os componentes incluídos na função de produção.

Figura 6 - PTF em Portugal - comparação de diversas fontes institucionais | taxa de variação anual



Nota: Previsões a partir de 2018

Fontes de dados: AMECO, OCDE, *The Conference Board*

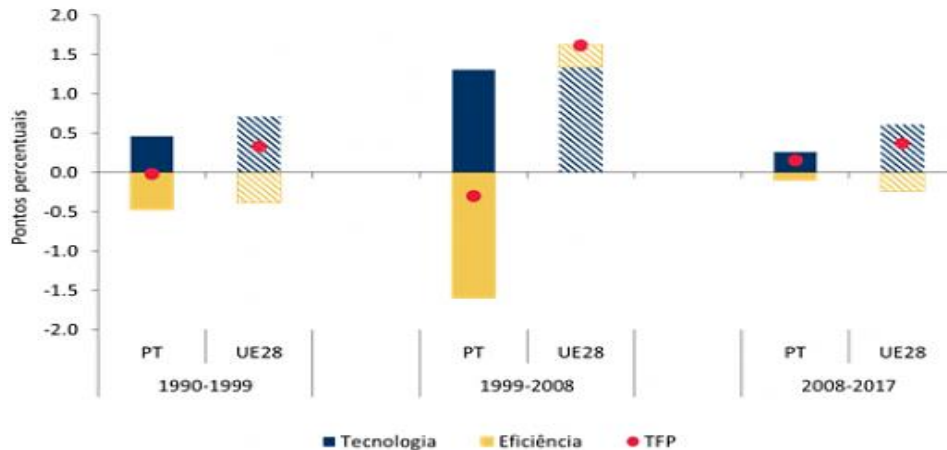
Fonte: 1.º Relatório do Conselho para a Produtividade (2019)

Através da Figura 6, constatamos que, apesar de os valores divergirem com base na abordagem utilizada, os mesmos apresentam uma tendência idêntica. Concluímos, assim, que a PTF da economia nacional apresentou uma evolução negativa na segunda metade da década de 90, em conformidade com a análise feita anteriormente, sendo que apresentou grandes oscilações entre 2003 e 2015. Em 2010 este indicador apresentou o seu valor mais elevado. A partir de 2015, a PTF manteve os valores relativamente estáveis. É de salientar, contudo que o valor da variação, em 2020, é inferior à de 1995, podendo concluir-se que não existiu um aumento da PTF.

Assim, verifica-se que não existem evidências empíricas de que as políticas fiscais, nomeadamente os BF que estamos a analisar, tiveram efeitos ao nível da produtividade.

Considerando Amador & Santos (2020), no que respeita à desagregação dos contributos da PTF em eficiência e tecnologia, torna-se pertinente analisar a Figura 7 focando a atenção no contributo do fator eficiência, já que o mesmo se relaciona com melhorias institucionais e organizacionais, como operações de reestruturação empresarial, que permitem uma maior eficiência na utilização dos *inputs* e da tecnologia.

Figura 7 - Decomposição do contributo da PTF para o crescimento do PIB



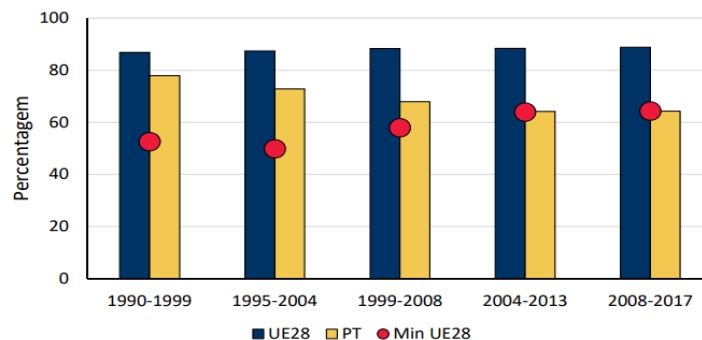
Fonte de dados: Penn World Table

Fonte: Banco de Portugal baseado em *Economia numa imagem*, de Amador & Santos (2020)

Deste modo, a Figura 7 evidencia que, desde 1990 até 2017, a eficiência se revelou sempre como um contributo negativo para a PTF portuguesa.

De forma a comparar com maior rigor os níveis de eficiência em Portugal e na UE28, incluímos neste estudo a Figura 8.

Figura 8 - Níveis de eficiência em Portugal e na UE28



Fonte de dados: Penn World Table

Fonte: Amador & Santos (2020)

Assim, a Figura 8 mostra que em todo o período analisado (1990 a 2017) os níveis de eficiência de Portugal foram inferiores aos da média da UE28. Ou seja, Portugal apresenta um *gap* relativamente à UE28, no que diz respeito a melhorias institucionais e

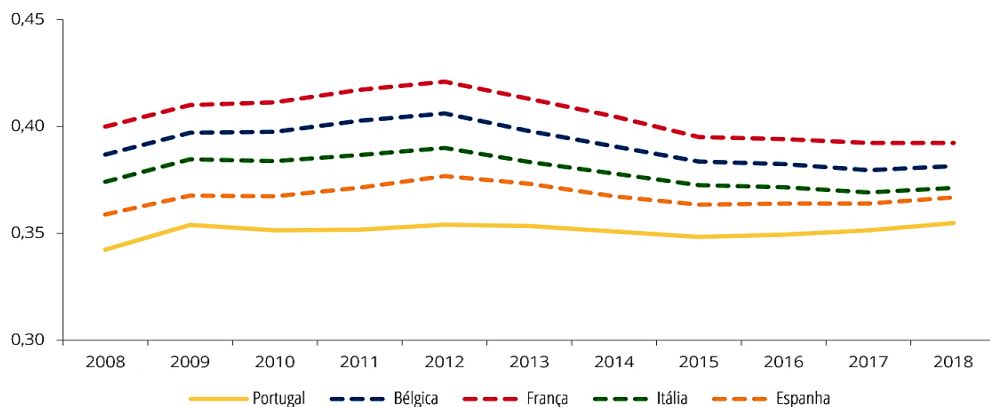
organizacionais, que permitem uma maior eficiência na utilização dos *inputs* e da tecnologia.

Deste modo, a partir das Figuras 7 e 8, é possível concluir que, até 2017, continuavam a existir oportunidades para aumentar a eficiência na alocação e afetação dos recursos na economia portuguesa, não sendo suficientes os BF às operações de reestruturação empresarial para aumentar a produtividade nacional.

No que respeita à análise da competitividade, a criação de um indicador composto de competitividade das empresas (ICE) (Figura 9), que agregue todas as dimensões associadas ao conceito de competitividade, é algo complexo devido à multidimensionalidade do conceito. Além disso, a informação disponível é escassa, o que condiciona também a construção deste indicador. Não obstante estes constrangimentos, a avaliação da competitividade das empresas a nível internacional é bastante pertinente para conseguir determinar bases de comparação entre as empresas a nível internacional (Lourenço et al, 2022).

Lourenço et al (2022) apresentam uma análise comparativa da competitividade empresarial em 5 países da Europa entre 2008 e 2018. A competitividade é avaliada a partir de seis dimensões até chegar à estrutura do indicador composto: o retorno, os custos de produção, a produtividade, o acesso a recursos, o risco e a orientação para a qualidade. Os dados são obtidos a partir das demonstrações financeiras das empresas.

Figura 9 – ICE | Mediana das distribuições por país



Fonte de dados: iBACH, ECCBSO e cálculos dos autores

Fonte: Lourenço, M. et al (2022)

Na Figura 9 é observa-se um aumento do valor mediano do ICE¹⁶ nos diferentes países até 2012, seguido de uma redução até 2015 e uma relativa estabilidade dos valores nos anos seguintes. Os valores das empresas nacionais seguiram a mesma evolução que os dos outros países, sendo visível, no entanto, que as empresas portuguesas apresentaram, desde 2015, a maior evolução positiva do valor mediano do ICE relativamente aos outros países em análise. Contudo, é de salientar que as empresas portuguesas apresentaram uma mediana do ICE abaixo das empresas dos outros países analisados, ou seja, a competitividade das empresas nacionais manteve-se, entre 2008 e 2018, inferior à das empresas dos outros países em análise. Segundo Lourenço et al (2022), a fraca produtividade e acesso a recursos terão contribuído para essa divergência.

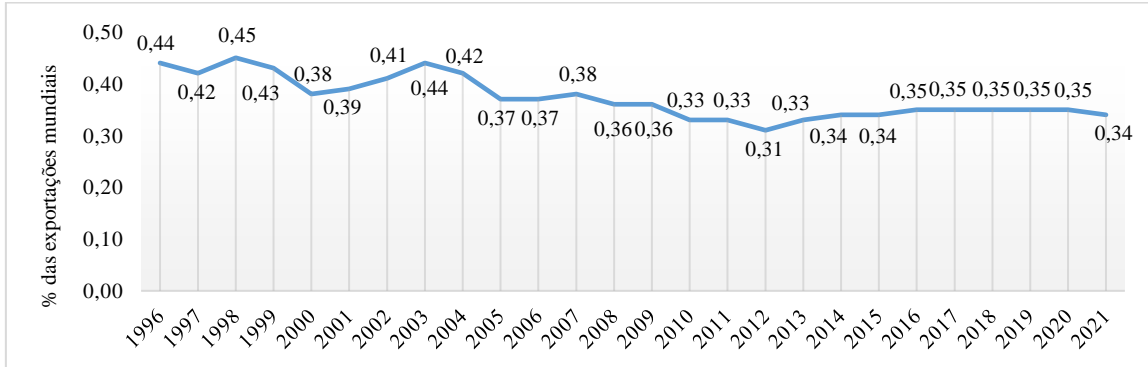
De outra perspetiva, e com vista a medir a competitividade nacional em contexto internacional, no 1.º Relatório do Conselho para a Produtividade, em 2019, utilizou-se, entre outros indicadores, a quota de mercado das exportações portuguesas, em percentagem das exportações mundiais (Figura 10). Este indicador é calculado pela divisão das exportações do país pelas exportações totais em contexto mundial e mede a relevância das exportações nacionais em relação às exportações mundiais (Eurostat, 2022). Segundo o Conselho para a Produtividade (2019), a competitividade relaciona-se com a capacidade em termos produtivos e comerciais (venda de bens e serviços) que um país apresenta perante o mercado internacional, ou seja, o desempenho comercial de um país depende além da procura externa de bens e serviços nacionais, de fatores endógenos que estão sujeitos à sua competitividade no mercado.

Consideramos este indicador relevante pois, com a evolução da economia nacional e internacional, a competitividade empresarial tem vindo a tornar-se um fator cada vez mais importante. Neste sentido, tal como analisado anteriormente, verificou-se uma tendência para a concentração empresarial (Figura 4), tendo em vista melhorar a eficiência das empresas e promover e proteger oportunidades de negócio a fim de aumentarem o seu

¹⁶ Segundo Lourenço et al (2022), o “ICE corresponde, para cada empresa, em cada ano, ao seu posicionamento médio face às empresas pior e melhor posicionadas no seu setor de atividade relativamente a cada indicador, ponderado tendo em conta o procedimento descrito no estudo. O ICE apresenta um valor entre 0 (empresa pior posicionada) e 1 (empresa melhor posicionada). O ICE não tem significado absoluto e deve ser interpretado como um posicionamento relativo das empresas no conjunto dos países apresentados. Na figura estão representados os valores medianos para o ICE para as empresas localizadas em cada país.”

tamanho e quota de mercado (Silva, 2019). Assim, averiguamos como evoluiu a quota de mercado das exportações portuguesas em relação às exportações mundiais.

Figura 10 - Quota de mercado das exportações portuguesas (bens e serviços)



Fontes de dados: Eurostat | BCE | FMI | Entidades Nacionais

Fonte: PORDATA (2022)

Na Figura 10, constatamos que entre 1996 e 2021, o peso das exportações de bens e serviços portugueses nas exportações mundiais sofreu pequenas oscilações. Em 1996, o valor das exportações nacionais representou 0,44% nas exportações mundiais. Em 1998, a quota de mercado das exportações portuguesas nas exportações mundiais, atingiu o seu valor máximo, tendo em conta o período em análise, representando 0,45% das exportações mundiais.

Em 2012, verificou-se o menor valor deste indicador, representando as exportações de bens e serviços nacionais apenas 0,31% dos mesmos a nível mundial. Por fim, tendo em conta os últimos valores disponíveis, podemos concluir que o valor da quota de mercado das exportações portuguesas nas exportações mundiais diminuiu para 0,34% em 2021.

Em suma, no que diz respeito à competitividade nacional, a mesma foi inferior à das empresas dos outros países em análise entre 2008 e 2018. Além disso, não se verificaram variações significativas na quota de mercado das exportações de bens e serviços nacionais, desde 1996 até 2021. Pode-se, assim, concluir, através dos dados recolhidos, que a competitividade, quer das empresas portuguesas, quer da economia portuguesa, não apresentam indícios de um aumento.

Tendo em consideração a análise realizada anteriormente à evolução da DF em BF à reestruturação empresarial, e agora à evolução da produtividade e da competitividade, podemos concluir que não existe evidência de que a criação dos BF à reestruturação

empresarial estejam a produzir os efeitos suficientes para cumprir o objetivo para os quais os BF foram criados, ou seja, aumentar a produtividade e reforçar a competitividade das empresas e do tecido empresarial português.

Assim, é imprescindível proceder a um controlo/monitorização e fiscalização dos BF em vigor, bem como a uma validação permanente sobre se a DF associada aos mesmos é uma despesa produtiva, em que o objetivo extrafiscal do imposto é superior à DF incorrida, ou se estamos perante o cenário inverso, em que a despesa é improdutiva, não existindo proveitos/benefícios associados à mesma.

Sendo esta uma área propícia a evasão e fraude fiscal, procurámos evidência dos trabalhos e resultados nesse domínio, nos Relatórios de Atividades Desenvolvidas de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras disponíveis, ou seja, de 2015 a 2021. Constatámos, contudo, que os BF às operações de reestruturação empresarial não foram alvo de análise nem de quantificação.

Em síntese, podemos constatar que Portugal não avalia os efeitos dos BF à reestruturação empresarial, apesar dos governos criarem GT para isso. De acordo com a pesquisa efetuada para este estudo, e com os GT criados, não existem dados específicos que permitam fazer essa avaliação, e os dados disponibilizados pela AT são insuficientes.

Assim, não há evidências de que este tipo de BF produzam efeitos no aumento da produtividade e da competitividade da economia, apesar do crescimento da BF destes benefícios, o que significa que o país suporta uma DF sem poder quantificar se se estão a realizar os interesses extrafiscais que justificam esses BF. Pelo contrário, existem indícios de que eles não estão a ser realizados.

10. CONCLUSÃO

10.1. Principais conclusões do estudo

Os BF são exceções ao princípio da tributação da capacidade contributiva e, por isso, são uma exceção ao princípio da igualdade. Por essa razão, a receita fiscal que o Estado deixa de cobrar pela sua existência é considerada DF e a lei exige a sua publicação anual no relatório da DF. Assim, a existência dos BF apenas se justifica se produzirem benefícios extrafiscais para a sociedade superiores aos da tributação que impedem, e apenas quando estamos perante esta situação os BF não violam o princípio da igualdade. Além disso, é necessário que essa capacidade seja quantificável e demonstrada

Os BF às operações de reestruturação empresarial são o elemento central do nosso estudo, e cujo objetivo extrafiscal é o reforço da competitividade das empresas e da sua capacidade produtiva. Assim, a sua criação e a manutenção apenas se justifica se estes conduzirem ao aumento da competitividade e da produtividade das empresas, além de que este aumento tem que ser manifesto. Para atingir este fim, pode-se recorrer a operações de reestruturação empresarial (fusões, cisões-fusões ou entrada de ativos, no caso de estratégias de crescimento, ou operações de cisão se o objetivo for a diversificação ou especialização, fomentando o aumento da competitividade e da produtividade).

Segundo os dados apresentados neste estudo, é possível concluir que, apesar da existência de uma relação positiva entre a DF gerada pelos regimes de reorganização empresarial e o valor das operações de fusão e aquisição, não houve um aumento considerável da produtividade e da competitividade das empresas nacionais, objetivo que justificaria a criação e manutenção dos BF às operações de reestruturação empresarial.

Assim, o país suporta uma DF sem poder quantificar se se estão a realizar os interesses extrafiscais que justificam esses BF. Pelo contrário, existem indícios de que eles não estão a ser realizados ou que esta medida não é suficiente para mitigar o problema. Os vários grupos criados pelos governos para avaliarem os BF, concluíram pela sua impossibilidade e pela inexistência de dados específicos que permitam fazer essa avaliação.

Deste modo, a imposição disposta no artigo 15º-A do EBF, que estabelece que o Estado tem que avaliar o impacto socioeconómico dos BF, não está a ser cumprida. Acresce a esta situação o facto de a ausência desta avaliação não permitir avaliar se estes BF não a produzir uma lesão do princípio da igualdade.

Além disso, essa ausência de avaliação e a falta de evidência da realização dos resultados pretendidos pelo legislador, podem apontar para a existência de evasão fiscal na utilização destes BF.

Deste modo, é necessário que o Estado, através da AT e dos demais serviços do Ministério das Finanças, promova estudos de modo a avaliar o impacto socioeconómico dos BF, neste caso, se os BF às operações de reestruturação empresarial alcançam os objetivos pretendidos em termos de produtividade e competitividade, sendo que para isso, apesar dos avanços verificados nos últimos anos, será necessário um maior escrutínio dos dados divulgados e das ferramentas necessárias a essa mesma análise.

10.2. Limitações do estudo

As bases de dados relativas ao tema da DF em BF às operações de reestruturação empresarial são limitadas em relação ao ambicionado. A informação necessária para estudar o tema em causa é inexistente, não está disponível ou não está desagregada o suficiente. Esta situação não permitiu, assim, realizar uma análise com maior detalhe no que diz respeito à evolução da DF no tipo de BF analisados neste estudo.

Outra limitação do estudo relaciona-se com a escassez de estudos sobre BF à reestruturação empresarial, nomeadamente na medição da eficácia da sua atribuição e no cumprimento dos objetivos que justificam a sua criação e manutenção.

10.3. Indicações para investigação futura

Para investigações futuras seria pertinente analisar a correlação direta existente entre os BF à reestruturação empresarial e o aumento da produtividade e da competitividade portuguesa, de modo a averiguar a eficiência da DF despendida.

Seria também interessante estudar a evolução em termos de produtividade e competitividade de empresas de diferentes setores de mercado, que lhe tivessem sido atribuídos BF à reestruturação empresarial. Com este estudo seria possível também averiguar se este tipo de BF se revelam pertinentes na legislação portuguesa, ou se em caso contrário, são uma DF improdutiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amador, J. & Santos, A. (2020). Inputs, tecnologia e eficiência: A economia portuguesa nas últimas três décadas. *Revista de Estudos do Banco de Portugal* 6 (4), 81-99.
- Amador, J. & Santos, A. (2021). Economia numa imagem. [Em linha]. Disponível em: [Economia numa imagem | Banco de Portugal \(bportugal.pt\)](#) [Acesso em: 26/08/2022].
- Barro, R. (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, 98, S103-S125.
- Barro, R., and X. Sala-i-Martin (1992). Public Finance in Models of Economic Growth. *Review of Economic Studies*, 59, 645-661.
- Castro, C. (2006). Política fiscal e crescimento económico. *Revista de Estudos Politécnicos* 3 (5-6), 87-118.
- Conselho para a Produtividade (2019). A Produtividade da Economia Portuguesa. [Em linha]. Disponível em: [file \(gee.gov.pt\)](#) [Acesso em: 30/03/2022].
- Faria, M. (1995). *Estatuto dos Benefícios Fiscais: notas explicativas*, 3ª Ed. Lisboa: Rei dos livros.
- Fernandes, M. (2013). *Gestão Fiscal e Benefícios Fiscais*. [Em linha]. Disponível em: [DM MartinaFernandes 2013.pdf \(ipp.pt\)](#) [Acesso em: 30/03/2022].
- Ferreira, D. (2002). *Fusões, Aquisições e Reestruturação de Empresas -Volume I*, 1ª Ed. Lisboa: Edições Sílabo.
- Fundação Francisco Manuel dos Santos (2022). Quota de mercado das exportações mundiais. [Base de dados], junho de 2022. Lisboa: PORDATA. Disponível em: [PORDATA - Quota de mercado das exportações mundiais](#).
- Gomes, N. (1993). *Manual de Direito Fiscal - Volume I*, 1ª Ed. Lisboa: Rei dos Livros.
- Gomes, N. (2003). *Manual de Direito Fiscal - Volume I*, 12ª Ed. Lisboa. Rei dos Livros.

- Grupo de Trabalho criado por despacho de 1 de maio de 2005 do Ministro de Estado e Finanças. (2005). *Reavaliação dos Benefícios Fiscais*, 1ª Ed. Lisboa: Centro de Estudos Fiscais da Direção-Geral dos Impostos, Ministério das Finanças.
- Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais criado por Despacho de 26 de abril de 2018 do Ministro das Finanças. (2019). Os Benefícios Fiscais em Portugal - Conceitos, Metodologia e Prática. [Em linha]. Disponível em: [Os Benefícios Fiscais em Portugal](#) [Acesso em: 19/02/2022].
- IMAA analysis (2022). M&A Statistics. Disponível em: [Institute for Mergers, Acquisitions and Alliances \(IMAA\) \(imaa-institute.org\)](#) [Acesso em: 22/06/2022].
- Lourenço, M. et al (2022). Uma análise da competitividade das empresas em Portugal e em alguns países europeus. *Revista de Estudos Económicos* 8 (2), 57-81.
- Marques, A. (2002). Crescimento, Produtividade e Competitividade. Problemas de desempenho da economia portuguesa. [Em linha]. Disponível em: [Crescimento, produtividade e competitividade \(uc.pt\)](#) [Acesso em: 13/03/2022].
- Martins, G. & Pacheco, A. (2011). *Aspetos Económicos e Sociais da Extrafiscalidade*, 1ª Ed. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Ministério da Finanças (2022). Relatório do Orçamento do Estado 2022. [Em linha]. Disponível em: [Orçamento do Estado \(dgo.gov.pt\)](#) [Acesso em 30/06/2022].
- Ministério das Finanças (2017). Relatório Despesa Fiscal 2016. [Em linha]. Disponível em: [ficheiro.aspx \(portugal.gov.pt\)](#) [Acesso em: 22/03/2022].
- Ministério das Finanças (2017). Relatório Despesa Fiscal 2017. [Em linha]. Disponível em: [Microsoft Word - Relatório Despesa Fiscal 2017 aprovado portal \(portaldasfinancas.gov.pt\)](#) [Acesso em: 22/03/2022].
- Ministério das Finanças (2018). Relatório Despesa Fiscal 2018. [Em linha]. Disponível em: [2018.pdf \(portaldasfinancas.gov.pt\)](#) [Acesso em: 22/03/2022].

Ministério das Finanças (2018). Relatório Despesa Fiscal 2019. [Em linha]. Disponível em: [Relatório Despesa Fiscal 2019 \(portaldasfinancas.gov.pt\)](http://portaldasfinancas.gov.pt) [Acesso em: 22/03/2022].¹⁷

Ministério das Finanças (2021). Relatório Despesa Fiscal 2020. [Em linha]. Disponível em: [Relatório Despesa Fiscal 2020 \(portaldasfinancas.gov.pt\)](http://portaldasfinancas.gov.pt) [Acesso em: 22/03/2022].

Musgrave, R. & Musgrave, P. (1989). *Public finance in theory and practice*, 5ª Ed. New York: McGraw-Hill.

OECD (2010). Tax Expenditures in OECD Countries. [Em linha]. Disponível em: [Tax Expenditures in OECD Countries \(ciat.org\)](http://ciat.org) [Acesso em: 04/02/2022].

Pereira, A. (2017). Criação de Valor em Fusões e Aquisições. O caso dos Bancos Portugueses. [Em linha]. Disponível em: [Criação de Valor em Fusões e Aquisições O caso dos Bancos Portugueses \(ipp.pt\)](http://ipp.pt) [Acesso em: 04/02/2022].

Pereira, M. (2009). *Fiscalidade*, 3ª Ed. Coimbra: Livraria Almedina.

Pereira, M. (2020). *Fiscalidade*. 6ª Ed. Coimbra: Edições Almedina, SA.

Pinho, M. et al (2002). *Produtividade e crescimento em Portugal*. 1ª Ed. Lisboa: Edição Economia Pura.

Pinto, J. (1994). *Fiscalidade*. 1ª Ed. Porto: Areal Editores.

Romer, P. (1986). Increasing Returns and Long-Run Growth. *Journal of Political Economy* 94 (5), 1002-1037.

Silva, A. (2021). BENEFÍCIOS FISCAIS DO PATRIMÓNIO CULTURAL EM SEDE DE IMI E DE IMT. [Em linha]. Disponível em: [Dissertação - Ana Silva.pdf \(ipl.pt\)](http://ipl.pt) [Acesso em: 04/02/2022].

¹⁷ No Relatório da Despesa Fiscal de 2019 é referido que foi elaborado em outubro de 2018, devendo tratar-se de lapso.

Silva, J. (2019). Cisão-fusão. Caso prático: impactos fiscais e contabilísticos decorrentes de divergências entre sócios em empresas do ramo imobiliário. *Revista da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas* XIII (85), 51-71.

Soares, H. (2019). Fusões e Aquisições em Portugal e as suas motivações: um estudo caso. [Em linha]. Disponível em: [Helena Soares MCF 2019 \(00000003\).pdf \(ipp.pt\)](#) [Acesso em: 04/02/2022].

Teixeira, G. (2010). *Manual de direito fiscal*. 2ª Ed. Coimbra: Almedina.

Xavier, A. P., Franco, A. L. S. (1969). *Estatuto dos Benefícios Fiscais – Esboço de um projecto*. Lisboa. Centro de Estudos Fiscais.

LEGISLAÇÃO

Código das Sociedades Comerciais (CSC). Decreto-Lei n.º 262/86, de 2 de setembro. Diário da República n.º 201/1986, Série I de 1986-09-02. Disponível em: [Código das Sociedades Comerciais \(CSC\) | DRE](#) [Acesso em: 22/02/2022].

Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRC). Lei n.º 2/2014, de 16 de janeiro. Diário da República n.º 11/2014, Série I de 2014-01-16. Disponível em: [Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas \(CIRC\) | DRE](#) [Acesso em: 22/02/2022].

Decreto de Aprovação da Constituição, de 10 de abril. Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10. Disponível em: [Decreto de Aprovação da Constituição | DRE](#) [Acesso em: 21/02/2022].

Decreto de Aprovação da Lei Geral Tributária. Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro. Diário da República n.º 290/1998, Série I-A de 1998-12-1. Disponível em: [Decreto-Lei n.º 398/98 - Diário da República n.º 290/1998, Série I-A de 1998-12-17 | DRE](#) [Acesso em: 21/02/2022].

Decreto de Aprovação do Estatuto dos Benefícios Fiscais. Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho. Diário da República n.º 149/1989, Série I de 1989-07-01. Disponível em:

[Decreto-Lei n.º 215/89 - Diário da República n.º 149/1989, Série I de 1989-07-01 | DRE](#) [Acesso em: 21/02/2022].

Decreto-Lei n.º 404/90, de 21 de dezembro. Diário da República n.º 293/1990, 2º Suplemento, Série I de 1990-12-21, páginas 129 – 130. Disponível em: [Decreto-Lei n.º 404/90 | DRE](#) [Acesso em: 21/02/2022].

Directiva 73/79/CEE do Conselho, de 9 de abril de 1973. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: [EUR-Lex - 31973L0079 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#) [Acesso em: 23/02/2022].

Directiva 85/303/CEE do Conselho, de 10 de junho de 1985. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: [EUR-Lex - 31985L0303 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#) [Acesso em: 24/02/2022].

Diretiva 2005/19/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: [EUR-Lex - 32005L0019 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#) [Acesso em: 24/02/2022].

Diretiva 2009/133/CE do Conselho, de 19 de outubro de 2009. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: [EUR-Lex - 32009L0133 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#) [Acesso em: 26/06/2022].

Diretiva 2009/133/CE do Conselho, de 19 de outubro de 2009. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: [EUR-Lex - 32009L0133 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#) [Acesso em: 24/02/2022].

Diretiva 69/335/CEE do Conselho, de 17 de julho de 1969. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: [EUR-Lex - 31969L0335 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#) [Acesso em: 22/02/2022].

Diretiva 82/891/CEE do Conselho, de 17 de dezembro de 1982. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: [EUR-Lex - 31982L0891 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#) [Acesso em: 23/02/2022].

Diretiva 90/434/CEE do Conselho, de 23 de julho de 1990. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: [Directiva 90/434/CEE do Conselho, de 23 de Julho de 1990, relativa ao regime fiscal comum aplicável às fusões, cisões, entradas de activos e permutas de acções entre sociedades de Estados-Membros diferentes - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](#) [Acesso em: 24/02/2022].

Lei n.º 12/2022 de 27 de junho. Diário da República n.º 122/2022, Série I de 2022-06-27, páginas 2 – 291. Disponível em: [Lei n.º 12/2022 | DRE](#) [Acesso em: 27/06/2022].

Lei n.º 32-B/2002, de 30 de dezembro. Diário da República n.º 301/2002, 2º Suplemento, Série I-A de 2002-12-30, páginas 136 – 603. Disponível em: [Lei n.º 32-B/2002 | DRE](#) [Acesso em: 25/02/2022].

Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro. Diário da República n.º 251/2018, Série I de 2018-12-31, páginas 6039 – 6260. Disponível em: [Lei n.º 71/2018 | DRE](#) [Acesso em: 27/02/2022].

Lei n.º 75/93, de 20 de dezembro de 1993. Diário da República n.º 295/1993, 1º Suplemento, Série I-A de 1993-12-20, páginas 145 – 427. Disponível em: [Lei n.º 75/93 | DRE](#) [Acesso em: 25/02/2022].

Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro. Diário da República n.º 249/2017, Série I de 2017-12-29, páginas 6768 – 7010. Disponível em: [Lei n.º 114/2017 | DRE](#) [Acesso em: 25/02/2022].

Lei n.º 43/2018, de 9 de agosto. Diário da República n.º 153/2018, Série I de 2018-08-09, páginas 3961 – 3962. Disponível em: [Lei n.º 43/2018 | DRE](#) [Acesso em: 19/03/2022].

Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro. Diário da República n.º 249/2006, 1º Suplemento, Série I de 2006-12-29, páginas 2 – 379. Disponível em: [Lei n.º 53-A/2006 | DRE](#) [Acesso em: 25/02/2022].