

CIÊNCIA E TÉCNICA **FISCAL**

VOLUME Nº 441 • JULHO A DEZEMBRO 2025

CENTRO DE ESTUDOS FISCAIS
E ADUANEIROS

CTF – Ciência e Técnica Fiscal

Conselho Editorial

Dr. Miguel Serrão

Dr. Jorge Caetano Oliveira

Dr. José Maria Pires

Dr. António Sá Santos

Dr. Luís Lobato Macedo

Edição

CEF – Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros

AT – Autoridade Tributária e Aduaneira

ISSN: 3051-6927

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

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

Nota de Abertura

O ano de 2025 fica marcado pelo retorno da revista Ciência e Técnica Fiscal (CTF). Após um período de ausência, a sua edição foi retomada, tendo-se optado por se fazer em suporte digital, e, desta forma, poder chegar a mais leitores, independentemente do local em que se encontrem. Esta opção é para ter continuidade.

De forma a marcar este regresso, foi realizada uma cerimónia de lançamento que decorreu no passado dia 18 de junho, no Salão Nobre do Ministério das Finanças. A sessão de abertura teve início com a alocução da Senhora Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), que referiu a importância de se retomar a publicação deste título dedicado ao Direito Fiscal e Aduaneiro e à Fiscalidade e como isso demonstra a vitalidade da AT e do Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros, enquanto responsável editorial e pela maior parte dos artigos e investigação subjacente.

Seguiu-se a intervenção do Senhor Diretor do Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros, que apresentou o novo projeto editorial e sublinhou que, qual fénix renascida das cinzas, a CTF volta, uma vez mais, a renascer, assumindo a sua história que remonta ao final do século XIX e ao período da monarquia, mas virada para os tempos atuais e perspetivando o futuro, desde logo no seu suporte digital, disponibilizada gratuitamente no portal das finanças, e aberta à participação de outros autores, designadamente da Academia e da Magistratura.



No final da Sessão de Abertura, o Dr. Rui Laires, ilustre membro do Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros, proferiu o discurso que se publica em seguida.

A sessão prosseguiu, após um breve momento musical a cargo dos *Mike Chain*, com diversas apresentações, por parte dos autores dos artigos que integram o volume 440 da CTF. Ao longo destas comunicações, foi feita uma resenha histórica da revista, ao longo dos seus quase 130 anos, pelo Chefe da Divisão de Documentação do CEF, bem como apresentações que incidiram sobre a troca automática de informações na prevenção e combate à fraude e evasão fiscais, comércio eletrónico seguro e sustentável, análise comparativa do peso das receitas fiscais no PIB dos grandes blocos económicos mundiais, e o impacto do regime fiscal de apoio ao investimento na competitividade das empresas portuguesas.



Como convidados, estiveram presentes anteriores Diretores e Membros do Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros, Subdiretores Gerais e Dirigentes da AT, Magistrados, Personalidades dos meios académicos, entre outros. A cerimónia foi encerrada por Sua Excelência o Ministro de Estado e das Finanças que se congratulou pela longa existência da revista, a sua importância enquanto referência no estudo da fiscalidade em Portugal e o seu dinamismo ao se apresentar como uma publicação eletrónica.

A IMPORTÂNCIA DA REVISTA «CTF» AO LONGO DO TEMPO E NA ACTUALIDADE

I – INTRODUÇÃO

Começo por felicitar publicamente o Sr. Director do Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros, Dr. Miguel Serrão, por ter concebido uma forma célere, prática e muito satisfatória de assegurar a continuidade da Revista «Ciência e Técnica Fiscal», bem como felicitar a Sra. Directora-Geral da AT por ter apoiado a iniciativa.

E no mesmo registo incluo também, não só os outros autores dos artigos publicados, como as demais pessoas que contribuíram para que a edição se concretizasse.

Na primeira apresentação desta tarde, o Dr. António Sá Santos fará um interessantíssimo historial da Revista CTF e dos seus já remotos antecedentes, pelo que procurei que esta minha intervenção não fosse redundante, ao ponto de poder funcionar como desmancha-prazeres em relação àquilo que se irá seguir.

Não cheguei a saber a razão (ou as razões) de fundo do interregno na publicação da Revista «Ciência e Técnica Fiscal», numa altura em que já ia perfazer 60 anos só com esta designação.

Ao longo do período de interregno, dei por mim várias vezes a pensar se acabaria por vir a ser imputável a esta geração, de membros do CEF e de dirigentes da AT, não honrar a continuidade e a importância do testemunho.

Não vos vou incomodar com a minha interpretação, naturalmente muito pessoal, acerca das possíveis visões, motivações e, talvez muito, dos equívocos que puseram em risco o futuro da Revista.

O importante é ter presente que esta sessão se destina a assinalar – e creio não ser exagero se disser que se destina a celebrar – o ressurgimento da CTF, pondo finalmente termo a uma ausência que durava há cerca de 6 anos.

Além disso, quanto mais não seja para servir de contraponto à densidade e profundidade das apresentações que vão integrar esta sessão, creio que se justifica da minha parte enveredar por um tom algo mais ligeiro.

II – CARACTERIZAÇÃO PELA «INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL»

Com esse propósito, resolvi começar por averiguar a forma como um conhecido modelo de Inteligência Artificial descreve a Revista CTF.

Para lá de alguns aspectos de detalhe, obtive genericamente o seguinte:

«A Ciência e Técnica Fiscal é uma revista especializada no campo da fiscalidade e da tributação em Portugal, com foco em temas jurídicos, económicos e administrativos relacionados com o sistema fiscal. A publicação é destinada principalmente a profissionais da área fiscal, como advogados, contabilistas, economistas, consultores fiscais, entre outros [...], fornecendo um conteúdo técnico e, por vezes, avançado».

Não parece mal...

III – CARACTERIZAÇÃO PELA «INTELIGÊNCIA HUMANA»

Passando agora da curiosidade cibernética para a sensibilidade humana, há uns anos – a propósito de uma homenagem ao ilustre fiscalista Professor Alberto Xavier – veio divulgada no Diário de Notícias (o que não deixa de ser surpreendente) uma peça cujo redactor lamentava, naquela altura, que a publicação da CTF tivesse cessado, esclarecendo os leitores que:

«A revista e os cadernos representaram durante anos elementos fundamentais de estudo, de aprendizagem e sobretudo de bases de desenvolvimento da ciência do direito fiscal. A publicação na revista de um estudo significava também, para o seu autor, um meio de prestigiar a sua "arte" e de dar a conhecer as posições mais avançadas da doutrina e da legislação quer a nível nacional quer internacional.»

IV – DESENVOLVIMENTO

A respeito do excerto que acabei de ler, naturalmente que o meu ponto não é parafrasear Mark Twain e dizer que as notícias acerca da morte da CTF eram nitidamente exageradas...

O meu ponto é evidenciar que ambos os textos dão acertada conta de que a CTF não é uma publicação essencialmente destinada à Administração Fiscal ou aos seus supostos interesses – sobretudo se estes interesses forem encarados, quanto a mim de uma forma distorcida, como sendo exclusivamente financeiros.

Esse papel ficou bem vincado, logo em Editorial de 1961, coincidente com o momento da adopção do actual título «Ciência e Técnica Fiscal», em que o então Director-Geral das Contribuições e Impostos, Dr. Vítor Faveiro, também ele um ilustre fiscalista, escreveu que se tinha como propósito, «por todos os meios, evitar que a prática corrente de um profissionalismo altamente especializado, como é o desta Direcção-Geral, conduza porventura a uma visão unilateral das coisas e possa relegar para plano secundário a contemplação de outros interesses que, pertencendo embora à função geral do Estado, se apresentam com um carácter apenas mediato em relação ao interesse financeiro».

Perante estas palavras – sábias – pode afirmar-se que o principal fundamento da existência da CTF é servir o interesse público em promover o progresso da técnica fiscal e contribuir para a investigação científica no domínio do Direito Fiscal e da Fiscalidade no seu todo.

Para isso – e não poderia ser de outro modo – a CTF sempre pugnou pela independência e imparcialidade dos seus conteúdos, e por uma escolha dos temas puramente objectiva, aberta a autores de todas as proveniências, sem ter como fito uma produção doutrinária apenas para sustentar ou defender a posição da Administração Fiscal.

Bem ilustrativo é o facto de – na sequência de uma consulta rápida que fiz às «Bases Jurídico-Documentais» do Ministério da Justiça – ter apurado que, só entre os acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo que a pesquisa me permitiu alcançar, mais de 600 contêm alusões à «Ciência e Técnica Fiscal» ou, abreviadamente, à «CTF» – o que é sintomático da sua projecção.

V – CONCLUSÃO

Para concluir, permitam-me a liberdade alegórica de dizer que a Revista CTF, com esta nova roupagem, não escapa ao famoso aforismo de Heráclito, de que não é possível alguém banhar-se duas vezes no mesmo rio, quanto mais não seja porque as águas que por ele passam já não serão exactamente as mesmas.

Só que isso não significa que não continue a existir um rio, com as suas margens definidas e com um curso de água que corre na mesma direcção.

No caso da Revista CTF, é desejável que as suas margens fundadoras permaneçam incólumes e que o seu caudal de conhecimento continue a fluir no mesmo sentido...

... De modo a contribuir – humildemente, mas sem cedências – para que o papel que cabe aos profissionais envolvidos no Procedimento e Processo Tributário seja desempenhado com o elevado grau de especialização e de competência técnica exigido para o exercício da profissão, própria e específica, de cada um deles – uma vez que não se trata de uma ciência exacta e todos

somos tendencialmente o resultado das nossas próprias experiências e circunstâncias, quer estejamos ou não conscientes disso.

É desta forma que concebo um verdadeiro Estado de Direito em matéria de Fiscalidade, no qual as tradicionais categorias de protagonistas – cada uma no seu uno, indivisível e exclusivo lugar – exerçam o legítimo papel que lhes cabe e o façam dotadas do mais amplo conhecimento de causa possível.

Se assim não for, é caso para dizer, como se entoa numa conhecida canção – «que a Terra gira ao contrário e os rios nascem no mar»...

Bom... E com isto, esperando não ser suspeito de me querer antecipar ao momento musical a que vamos assistir, termino a minha actuação agradecendo o tempo que me dispensaram.

18.06.2025

Rui Lares



In Memoriam

Maria de Lourdes Órfão de Matos Correia e Vale

(1932 – 2025)

Faleceu, no passado dia 4 de Dezembro, a Dr.^a Maria de Lourdes Órfão de Matos Correia e Vale, primeira Diretora do Centro de Estudos Fiscais (CEF).

A Dr.^a Maria de Lourdes Correia e Vale marcou indelevelmente o percurso do CEF e foi um destacado nome da fiscalidade em Portugal.

Nascida em Cárquere-Resende, em 1932, estudou no Porto, no Liceu Carolina Michaelis e no Liceu Rainha Santa Isabel, onde concluiu o sétimo ano com a média final de 18 valores obtendo, por isso, um prémio nacional.

Os seus estudos académicos decorreram na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, onde se matriculou em 1950. A 12 de Julho de 1955 concluiu a sua licenciatura com a classificação final de “Bom, com distinção” e uma média final de 17 valores. Seguidamente, frequentou o Curso Complementar de Ciências Jurídicas que concluiu em 1956, com a classificação de “Muito Bom, com distinção”, com 18 valores do qual resultou a sua dissertação: “*A circunstância atenuante da provocação*”. Este trabalho foi publicado no Suplemento XII do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Primeiramente exerceu funções na Direcção-Geral da Justiça, na Escola Prática de Ciências Criminais do Ministério da Justiça e no Centro de Estudos Sociais e Corporativos. A sua entrada na Direcção-Geral das Contribuições e Impostos (DGCI), dá-se em 1960. Foi nesta Direcção-Geral que desenvolveu toda a sua carreira de jurista e onde exerceu funções de elevada exigência técnica e científica. Iniciou as suas funções no Gabinete de Estudos e Documentação, tendo passado em 1963, com a criação do CEF, a exercer funções enquanto jurista nesse Centro. Criado em 1963, o CEF estava na dependência do Director-Geral e seria composto por economistas e juristas de reconhecido mérito, de entre os quais seria nomeado o respetivo Secretário, tendo sido nomeada a Dr.^a Maria de Lourdes Correia e Vale, mercê do seu mérito e reconhecidas competências técnicas. Manteve-se nesse lugar até 1993, sendo que em 1983, pelo Decreto-Regulamentar 42/83, de 20 de Maio, é criado o cargo de Diretor do CEF, equiparado a Subdiretor-Geral. Durante todos estes anos o CEF foi sempre conduzido e reconhecido pelo rigor dos seus trabalhos que se tornaram uma referência na fiscalidade a nível nacional. Fruto do seu saber e competência a Dr.^a Maria de Lourdes Correia e Vale soube dirigir equipas de juristas e economistas de renome produzindo estudos e documentos relevantes que fundamentaram decisões políticas e económicas ao longo de décadas em Portugal.

Desempenhou ainda as funções de Subsecretária de Estado do Orçamento entre os anos de 1981 e 1983. Para além destas funções fez parte de diversas Comissões de Reforma Fiscal, criada pelo Decreto-Lei n.º 232/84, de 12 de Julho, na qual foi co-autora de projetos que deram origem ao Código do IRC. Posteriormente foi Vogal da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal, criada em 1994.

Para além de Directora do CEF, foi também autora de uma extensa bibliografia que passa por Pareceres, Relatórios, Estudos e Recensões críticas. O seu âmbito de trabalho centrou-se, em especial, nos domínios da tributação dos lucros das sociedades e da fiscalidade internacional, destacando-se o seu relevante papel nas negociações das diversas Convenções de Dupla Tributação assinadas, ao tempo, por Portugal. Era essa uma das atribuições do CEF que, enquanto Directora, mais determinaram o reconhecimento científico dessa instituição. Todos estes trabalhos, publicados na Revista e nos Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal trouxeram reconhecimento e destaque a esta publicação. Enquanto Directora do CEF competia-lhe também a responsabilidade de gerir e administrar estes títulos, seja a nível intelectual seja a nível científico.

A sua presença e competência técnicas também se fizeram notar enquanto formadora de quadros de elevada competência da DGCI, fazendo uso do seu saber e transmitindo-o a quem chegava. Fora da DGCI regeu a cadeira de “*Direito fiscal*” na Universidade Católica Portuguesa e foi professora do Curso de Pós-Graduação em Gestão e Fiscalidade, no Instituto de Estudos Superiores Financeiros e Fiscais.

Pertenceu ao Conselho Científico da Associação Fiscal Portuguesa e também da International Fiscal Association (IFA). No âmbito desta organização internacional foi co-autora de diversos Relatórios Nacionais de Portugal apresentados nos Congressos Internacionais de Direito Financeiro e Fiscal, nos anos de 1970, 1971, 1973 e 1980.

Ainda a nível internacional a Dr.^a Maria de Lourdes Correia e Vale representou Portugal junto das instituições mais relevantes e representativas da fiscalidade europeia e mundial, como são a União Europeia, EFTA, OCDE ou o Conselho da Europa.

Nunca esquecendo ou renegando as suas origens beirãs, a Dr.^a Maria de Lourdes Correia e Vale demonstrou ao longo da sua vida profissional ter estado sempre à altura dos desafios e dos cargos que desempenhou. Num tempo onde não era comum encontrarem-se mulheres em cargos de chefia ou direção a Dr.^a Maria de Lourdes Correia e Vale soube impor-se pelo seu carácter, pelo seu conhecimento e pela sua capacidade de liderar e congregar equipas. O país muito lhe deve pelos conhecimentos que transmitiu, pelo que deixa escrito e por todos os seus estudos técnicos que se refletiram nas decisões políticas, económicas e fiscais.

A fiscalidade em Portugal fica mais pobre, mas a Dr.^a Maria de Lourdes Correia e Vale deixa um legado que permanece, pode, e deve, servir de aprendizagem para quem inicia o estudo destas matérias. O reconhecimento que teve, em vida, pelos seus pares está patente no volume 171 dos Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal, “*Estudos em Homenagem à Dr.^a Maria de Lourdes Órfão de Matos Correia e Vale*”. Em 1995, a edição deste CCTF com artigos de membros do CEF, em exercício de funções ou não, veio demonstrar o reconhecimento que toda uma geração tinha pelo seu trabalho, e por tudo o que fez e alcançou para o CEF, enquanto sua Directora, a sua Primeira Directora.

Enquanto Directora do CEF foi sempre intransigente no assumir da vertente técnica e independente deste serviço, fazendo valer a perspetiva fiscal e jurídica acima de quaisquer outros conceitos. O CEF muito lhe agradece e muito lhe deve.

Neste número

1. Portugal - uso indevido de convenções fiscais e tributação na fonte: política, prática e outros aspetos [[Helena Baptista Ferreira](#) • [João Pedro Santos](#) • [Miguel Serrão](#)]
2. A fiscalidade ao serviço do Pacto da Indústria Limpa [[Luís M.P. Borrego](#)]
3. Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades: o *home office* e as alterações de 2025 aos Comentários ao artigo 5.º, n.º 1 da Convenção Modelo da OCDE [[Marisa Ouro](#)]
4. Imposto do Selo sobre Garantias - Anotação ao acórdão do «TJUE» de 5 de junho de 2025, processo C-685/23, caso «Corner and Border contra a AT» [[Helena Gomes Magno](#)]
5. Criptoactivos [[Luís Lobato Macedo](#)]
6. Parecer - Âmbito da isenção de IRS prevista no n.º 1 do art.º 4.º do D.L. n.º 92/2018, de 13/11 (regime especial de determinação da matéria coletável com base na tonelagem de navios e regime fiscal e contributivo aplicável aos tripulantes) [[Luís M.P. Borrego](#)]
7. Os vários significados da tributação. O gabinete de tradução do CEF [[António Sá Santos](#)]
8. Os postos de trabalho e o emprego, em sede de RFAI, em articulação com o Direito Comunitário aplicável aos auxílios com finalidade regional [[Daniel Marques Costa](#) • [Avelino Quelhas Costa](#)]
9. O Modelo de Tributação do IMT na Aquisição de Imóveis para a Habitação Própria e Permanente [[Maria Inês Bota Miranda](#) • [José Maria Pires](#) • [Florence Pinto Basto](#)]
10. Algumas notas sobre as DACs e o incremento da transparência fiscal [[Clotilde Celorico Palma](#)]
11. Medidas cautelares ao dispor da Autoridade Tributária e Aduaneira, em especial o arresto [[Liliana Mota Maia](#)]
12. Jogos online em Portugal: a tributação do prémio dos jogadores, uma zona cinzenta? [[Raquel Nobre](#)]

RECEBIDO 04-12-2025

APROVADO 09-12-2025

Portugal - uso indevido de convenções fiscais e tributação na fonte: política, prática e outros aspetos

Helena Baptista Ferreira^① • João Pedro Santos^① • Miguel Serrão^①

^① Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros (CEF), da Autoridade Tributária e Aduaneira.

PALAVRAS-CHAVE:

- Abuso de convenções fiscais
- Tributação na fonte
- Cláusula Geral Antiabuso (CGAA)
- Normas especiais antiabuso
- Doutrina administrativa
- Jurisprudência

RESUMO

Este relatório nacional apresentado ao Congresso de 2025 da Associação Fiscal Internacional, que se realizou em Lisboa, aborda a questão do uso indevido ou abusivo das convenções fiscais na perspetiva do Estado da fonte dos rendimentos. Procurou-se oferecer informação sobre a cláusula geral antiabuso e as principais normas especiais antiabuso destinadas a proteger a tributação na fonte previstas na lei interna portuguesa, a sua relação com as convenções fiscais celebradas por Portugal, e a respetiva aplicação a situações internacionais de abuso, através da análise da doutrina administrativa, jurisprudência e decisões arbitrais relevantes.

Nota: Este relatório não constitui um parecer jurídico e as opiniões dos relatores são expressas a título estritamente pessoal, não vinculando o Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros (CEF), a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) ou o Ministério das Finanças. O presente texto é uma versão em língua portuguesa do relatório em inglês, escrito em novembro de 2024, "*Portugal - Improper use of tax treaties and source taxation: policy, practice and beyond*" publicado originalmente *on line* (www.ifa.nl) em 25 de agosto de 2025 pela *International Fiscal Association* (IFA), nos "*Cahiers de Droit Fiscal International*", N.º 109b, em ligação com o Congresso da IFA que se realizou em Lisboa, de 5 a 9 de outubro de 2025. Tradução para a língua portuguesa do **Dr. Pedro Almendra Leitão** (Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros), revista pelos autores.

Plano do Artigo

Parte I	6
1. A fronteira entre uso adequado e indevido de convenções fiscais	6
1.1. Os fatores ou elementos decisivos.....	6
1.2. Definição dos elementos de abuso	6
1.3. Orientações administrativas sobre abuso de convenções fiscais	8
1.4. Distinção na avaliação de uso adequado/indevido	9
1.5. Ónus da prova.....	9
1.6. Momento da avaliação	11
1.7. Consequências do uso indevido de convenção fiscal	12
2. Informação geral sobre Portugal.....	13
2.1. As principais normas especiais antiabuso da lei interna portuguesa destinadas a proteger a tributação na fonte.....	13
2.2. Eficácia, frequência e litigância.....	14
2.3. A Cláusula Geral Antiabuso (CGAA) da lei interna portuguesa	15
2.4. Aplicação das normas especiais antiabuso e da CGAA da lei interna portuguesa ao uso abusivo de convenção fiscal	19
2.5. Interação entre as normas antiabuso da lei interna e as convenções fiscais	20
2.6. Propostas de reforma das normas especiais antiabuso ou da CGAA da lei interna portuguesa	22
3. Situações típicas de abuso de convenções fiscais em Portugal.....	22
3.1. Casos de “ <i>treaty shopping</i> ”	22
3.2. Casos de transmissões indiretas	23
3.3. Casos de “ <i>surplus stripping</i> ”	23
3.4. Casos envolvendo outras formas de abuso de convenções fiscais para evitar a tributação na fonte	25
Parte II	27
4. As normas especiais antiabuso inseridas em convenções fiscais.....	27
4.1. As normas especiais antiabuso inseridas nas convenções fiscais celebradas por Portugal	27
4.2. A relevância do Modelo de Convenção da ONU nas convenções fiscais celebradas por Portugal.....	29
4.3. O requisito do beneficiário efetivo nos artigos 10.º, 11.º e 12.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE .	30
4.4. Entidades consideradas transparentes na ótica do Estado da fonte	30
4.5. Entidades híbridas e oportunidades de planeamento fiscal	30
4.6. Limitação de benefícios (LOB)	31

4.7.	Outras normas especiais antiabuso previstas nas convenções fiscais celebradas por Portugal.....	31
5.	As CGAA incluídas nas convenções fiscais celebradas por Portugal.....	31
5.1.	A cláusula PPT (<i>Principal Purpose Test</i>)	31
5.2.	O princípio orientador constante do parágrafo 61 do Comentário ao artigo 1.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE	32
5.3.	A relação entre a CGAA da lei interna e a CGAA das convenções fiscais	33
6.	Potenciais conflitos entre normas (regra de prevalência)	33
6.1.	Entre uma norma especial antiabuso e a CGAA.....	33
6.2.	Jurisprudência respeitante à interação entre as normas especiais antiabuso e a CGAA previstas nas convenções fiscais	33
7.	Exemplos de uso abusivo de convenções fiscais	34
7.1.	Cenário 1 – “ <i>Treaty shopping</i> ”	34
7.2.	Cenário 2 – Subcapitalização	34
7.3.	Cenário 3 – Sobrecapitalização	34
7.4.	Cenário 4 – Entidades transparentes e/ou híbridas.....	34
7.5.	Cenário 5 – “ <i>Surplus stripping</i> ”	34
Parte III		35
8.	Mecanismos de resolução de litígios	35
8.1.	Procedimento amigável.....	35
8.2.	Arbitragem.....	36
8.3.	Outros mecanismos de resolução de litígios disponíveis (por exemplo, mediação)	38
Parte IV		39
9.	Política	39
9.1.	A importância da tributação na fonte.....	39
9.2.	Os trabalhos da OCDE no projeto BEPS	39
9.3.	Utilização indevida de convenções fiscais	41
9.4.	O Instrumento Multilateral BEPS	42
Parte V		43
10.	Perspetivas futuras – como combater o uso indevido de convenções fiscais no futuro	43
10.1.	Iniciativas para reforçar as medidas antiabuso no direito interno e/ou nas convenções fiscais	43
10.2.	A regra de sujeição a imposto (STTR) do Pilar II nas convenções fiscais	43
10.3.	Proteger a tributação na fonte através da criação de um nível mínimo para a concorrência fiscal internacional	44
Conclusões		44
Referências e Bibliografia		48

I.	Legislação	48
II.	Jurisprudência.....	49
A.	Supremo Tribunal Administrativo	49
B.	Tribunal Central Administrativo Sul	50
C.	Tribunal Central Administrativo Norte	51
D.	Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)	52
III.	Orientações Administrativas	57
IV.	Doutrina	57
V.	Outra bibliografia	57

Parte I

1. A fronteira entre uso adequado e indevido de convenções fiscais

1.1. Os fatores ou elementos decisivos

A Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) não divulgou orientações específicas para determinar se uma situação concreta pode ser considerada como uso adequado ou indevido de uma convenção fiscal.

Contudo, Portugal adotou a Recomendação do Conselho da OCDE (de 23 de outubro de 1997) relativa ao Modelo de Convenção Fiscal sobre o Rendimento e o Capital, que nomeadamente recomenda aos Governos dos países membros que as suas administrações fiscais sigam os Comentários aos artigos do Modelo de Convenção Fiscal, conforme modificados periodicamente, ao interpretar e aplicar as disposições das suas convenções fiscais bilaterais que se baseiam nesses artigos.

Portanto, pode-se inferir, até indicação em contrário, que a posição da Autoridade Tributária e Aduaneira deverá corresponder àquela que consta dos parágrafos 54 e seguintes do Comentário ao artigo 1.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE.

1.2. Definição dos elementos de abuso

Na legislação interna portuguesa, a Cláusula Geral Antiabuso (“CGAA”) está prevista no artigo 38.º da Lei Geral Tributária (LGT). De acordo com a redação atual do artigo 38.º da LGT (conforme alterada pela Lei n.º 32/2019, de 3 de maio, que transpõe a Diretiva (UE) 2016/1164 do Conselho - Diretiva Anti Elisão Fiscal, ATAD), o abuso fiscal é definido como uma construção (a qual pode ser constituída por mais do que uma etapa ou parte) ou série de construções que, tendo sido realizadas com a finalidade principal ou uma das finalidades principais de obter uma vantagem fiscal que frustre o objeto ou a finalidade do direito fiscal aplicável, sejam realizadas com abuso das formas jurídicas ou não sejam consideradas genuínas. Para este efeito, considera-se que as construções ou séries de construções não são consideradas genuínas na medida em que não sejam realizadas por razões económicas válidas que reflitam a substância económica.

De acordo com a redação anterior do artigo 38.º da LGT (dada pela Lei n.º 30-G/2000, de 29 de dezembro, e anterior à alteração introduzida pela Lei n.º 32/2019, de 3 de maio), o abuso fiscal era definido como quaisquer “*actos ou negócios jurídicos essencial ou principalmente dirigidos, por meios artificiosos ou fraudulentos e com abuso das formas jurídicas, à redução, eliminação ou diferimento temporal de impostos que seriam devidos em resultado de factos, actos ou negócios jurídicos de idêntico fim económico, ou à obtenção de vantagens fiscais que não seriam alcançadas, total ou parcialmente, sem utilização desses meios*”. As decisões jurisprudenciais mencionadas neste relatório dizem respeito a esta versão da CGAA da lei interna portuguesa.

De acordo com o Supremo Tribunal Administrativo, ao aplicar o artigo 38.º da LGT, na sua redação anterior à alteração introduzida pela Lei n.º 32/2019, de 3 de maio, basta que a Autoridade Tributária e Aduaneira faça prova de que a operação realizada não tem um propósito racional à luz do ordenamento jurídico mobilizado e que, por isso, a sua intencionalidade se esgota no aforro fiscal a que conduz. Feita esta prova, os pressupostos do artigo 38.º, n.º 2 da LGT devem considerar-se preenchidos (Acórdão n.º 02507/15.6BEBRG, de 12 de janeiro de 2022, do Supremo Tribunal Administrativo).¹

Decorre do artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), que as convenções prevalecem sobre as normas de direito interno. Portanto, a aplicação de uma CGAA da lei interna a situações abrangidas por uma convenção fiscal requer uma análise prévia da compatibilidade dessa aplicação com a convenção em apreço. Várias convenções fiscais celebradas por Portugal preveem expressamente que as disposições da Convenção não devem ser interpretadas de modo a impedir a aplicação por um Estado Contratante das disposições anti abuso previstas na sua legislação interna.

Não se deve presumir levianamente que um contribuinte realizou transações abusivas. A posição da Autoridade Tributária e Aduaneira, até indicação em contrário, deverá corresponder àquela que está estabelecida no parágrafo 61 do Comentário ao artigo 1.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE.

¹ Acórdão n.º 02507/15.6BEBRG, de 12 de janeiro de 2022, do Supremo Tribunal Administrativo, disponível em: <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/97e17bb6c8a6d96e802587cb003fde54?OpenDocument>

1.3. Orientações administrativas sobre abuso de convenções fiscais

A Autoridade Tributária e Aduaneira ainda não publicou orientações específicas sobre abuso de convenções fiscais. Contudo, podem ser retiradas algumas indicações da sua análise dos seguintes mecanismos comunicados ao abrigo da DAC 6 (Diretiva (UE) 2018/822 do Conselho, de 25 de maio de 2018), conforme transposta pela Lei n.º 26/2020, de 21 de julho, que foram considerados como casos de abuso:²

– Mecanismo 01/2021 – Conversão de pagamentos de dividendos em pagamentos de dívida a sócio.

No âmbito deste mecanismo, o sócio aliena, a título oneroso, a sua participação social a uma outra sociedade (normalmente uma sociedade gestora de participações sociais – SGPS) por si também participada, usufruindo de enquadramento normativo que lhe permita não pagar imposto inerente às mais-valias obtidas com essa alienação.

A sociedade adquirente da participação social paga esta aquisição através de dívida contratada junto do próprio sócio a quem adquiriu a participação social. A sociedade adquirida distribui dividendos à sociedade adquirente, com garantia da eliminação da dupla tributação económica. Com a liquidez assim obtida, a sociedade adquirente reembolsa ao sócio o capital da dívida contraída junto deste.

– Mecanismo 02/2021 – Utilização de doação de ações para evitar ou reduzir a posterior tributação de mais-valias que resultem da alienação das mesmas.

Doação de ações sem cotação oficial, isenta de Imposto do Selo (IS) nos termos do artigo 6.º, alínea e), do respetivo Código, mas sujeita a participação e à fixação do valor dessas ações com recurso à fórmula prevista no n.º 3 do artigo 15.º do mesmo Código. Alienação posterior dessas ações, resultando o valor de aquisição da referida fixação do valor das mesmas, conforme a alínea b) do n.º 1 do artigo 45.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), para efeitos de determinação de mais-valias sujeitas a tributação.

– Mecanismo 03/2021 – Distribuição de lucros mediante uma redução de capital social antecedida de aumento do mesmo.

² Publicado pela Autoridade Tributária e Aduaneira, ao abrigo do art. 17.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 26/2020, de 21 de julho, em:

https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio_ao_contribuinte/Negocios/Declaracoes/Regime_comunicacao_mecanismos_relevancia_fiscal/Divulgacao_de_Mecanismos/Paginas/divulgacao_mecanismos_Lei_26_2020.aspx

Aumento do capital social da sociedade por incorporação de reservas livres, constituídas por resultados anteriores não distribuídos (por transferência, seja de reservas legais, seja de resultados transitados), com o consequente aumento da participação social do sócio, situação esta que é neutra em termos de incidência fiscal. Subsequente redução do capital social, fazendo ingressar na esfera patrimonial do sócio as quantias correspondentes a essa redução.

– Mecanismo 04/2023 – Mecanismo que, através da interposição de uma sociedade comercial, visa a conversão de rendimentos do exercício de uma atividade que seriam normalmente sujeitos a IRS em rendimentos tributáveis em IRC.

Utilização de uma sociedade comercial não abrangida pelo regime de transparência fiscal, estabelecido no artigo 6.º do Código do IRC, para a contratação, com um terceiro adquirente, da prestação por um sócio – tendencialmente titular, por si ou em conjunto com outras pessoas com ele relacionadas, de uma posição de controlo, direta ou indireta, nessa sociedade – de uma atividade de cariz marcadamente pessoal, em termos que, face às circunstâncias concretas, indiciam que a interposição dessa sociedade, para faturar os rendimentos provenientes da atividade substancialmente desempenhada pelo sócio, tem como finalidade principal ou uma das finalidades principais nela parquear, no todo ou em parte, tais rendimentos.

1.4. Distinção na avaliação de uso adequado/indevido

A Autoridade Tributária e Aduaneira segue os Comentários ao Modelo de Convenção Fiscal da OCDE e, relativamente à CGAA da lei interna, existe um procedimento especial que é descrito abaixo (na secção 2.3).

1.5. Ónus da prova

De acordo com o artigo 63.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT), a Autoridade Tributária e Aduaneira deve demonstrar que a construção ou série de construções foi realizada com a finalidade principal ou uma das finalidades principais de obter uma vantagem fiscal não conforme com o objeto ou a finalidade do direito fiscal aplicável.

No Acórdão n.º 02507/15.6BEBRG, de 12 de janeiro de 2022, o Supremo Tribunal Administrativo³ concluiu que *“não é exigível que a AT faça prova de que o sujeito passivo optou pela construção que conduz ao aforro fiscal para, intencionalmente, evitar a solução que estaria sujeita a tributação. Basta que a AT faça prova de que a operação realizada não tem um propósito racional à luz do ordenamento jurídico mobilizado e que, por isso, o seu propósito se esgota no aforro fiscal a que conduz. Feita esta prova, os pressupostos do artigo 38.º, n.º 2 da LGT [na sua redação anterior à alteração introduzida pela Lei n.º 32/2019, de 3 de maio] devem considerar-se preenchidos”*.

Também no âmbito nacional, no Acórdão n.º 03110/09.5BCLSB, de 12 de outubro de 2022,⁴ o Supremo Tribunal Administrativo decidiu que *“a obtenção de uma vantagem fiscal não é suficiente para qualificar como desprovida de razões económicas válidas uma determinada operação societária, é necessário que a AT demonstre que esse é o único objectivo daquela operação e que o legislador, utilizando a faculdade que o direito europeu concede nestes casos, adoptou medidas de combate à erosão da base tributável, que incluem a desconsideração daquele tipo de operações, cujos pressupostos se encontram preenchidos no caso concreto”*.

Num caso de âmbito interno recentemente decidido pelo Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD),⁵ concluiu-se que:

– Do ponto de vista procedimental, a liquidação de tributos com base na CGAA da lei interna tem de obedecer ao disposto no artigo 63.º do CPPT, que impõe à Autoridade Tributária e Aduaneira deveres especiais de fundamentação;

– O que relevará na apreciação do caso concreto e consequentemente na qualificação dos atos ou negócios como abusivos, será o conjunto de circunstâncias que envolveram a sua celebração, o que implica a ponderação dos factos alegados pelo Requerente como justificativos da operação e o carácter não abusivo do(s) negócio(s) e se a prova dos mesmos será suficiente para lhes conferir aceitabilidade fiscal;

– No tocante à repartição do ónus da prova, sobre a Autoridade Tributária e Aduaneira recai ónus da prova da verificação dos pressupostos da CGAA, ou seja, de que o(s) negócio(s) só foi realizado por razões fiscais, pois é a AT que invoca verificar-se uma situação em que esta cláusula

³ Acórdão n.º 02507/15.6BEBRG, de 12 de janeiro de 2022, do Supremo Tribunal Administrativo, disponível em: <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/97e17bb6c8a6d96e802587cb003fde54?OpenDocument>

⁴ Acórdão n.º 03110/09.5BCLSB, de 12 de outubro de 2022, do Supremo Tribunal Administrativo, disponível em: <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/8cfaf4497023b741802588de0058c140?OpenDocument>

⁵ V. Processo n.º 419/2023-T, de 2 de abril de 2024, do CAAD, disponível em: https://caad.org.pt/tributario/decisooes/decisao.php?s_processo=419%2F2023&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=7853

pode ser aplicada, e ao Requerente o ónus de provar que estão subjacentes razões económicas válidas na base da decisão contratual e a sua não subsunção à CCGA.

1.6. Momento da avaliação

O disposto no artigo 63.º do CPPT e no artigo 38.º da LGT indica que, quando a avaliação é realizada após as construções, a Autoridade Tributária e Aduaneira deve reconstruir a finalidade da construção no momento em que foi realizada, tendo em conta todos os factos e circunstâncias relevantes, pelo que se pode inferir que não impede a possibilidade de ter em consideração eventos que possam ter ocorrido após essas construções que possam contribuir para esclarecer a finalidade das mesmas no momento em que foram realizadas.

O Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD) emitiu uma decisão a favor da aplicação pela AT de uma norma especial antiabuso da lei interna no Processo n.º 213/2019-T, de 30 de março de 2020.⁶ Neste processo, o Requerente (isto é, o contribuinte) argumentou que, para aplicar a norma especial antiabuso prevista no n.º 10 do artigo 73.º do Código do IRC (ver secção 2.1 deste relatório), os Serviços de Inspeção deveriam ter procurado demonstrar que a operação em causa (permuta de ações) não apresentava qualquer razão económica, à luz do contexto empresarial do Requerente, no momento em que ocorreu, mas o que os Serviços de Inspeção acabaram por fazer foi procurar demonstrar a inexistência de razões económicas à luz dos desenvolvimentos posteriores das relações negociais, desconsiderando completamente o enquadramento contemporâneo à prática dos atos em causa e que impulsionou a realização da operação (de permuta) em apreço, sendo que a *“racionalidade económica deve ser analisada à luz da operação em si, em especial se a mesma concorre para uma nova configuração do modelo comercial mais competitiva e eficiente”*, não devendo *“ser analisada à luz dos desenvolvimentos subsequentes, sem se efetuar uma demonstração clara que a operação em causa não tem qualquer razão económica válida”*.

Contudo, o CAAD decidiu que, *“evidentemente”*, a alienação subsequentemente realizada ao fundo F pela sociedade B da participação adquirida na D é relevante para a aferição do cariz abusivo da operação de permuta sujeita ao regime da neutralidade fiscal, não cabendo apenas, contrariamente ao que o Requerente argumentou, aferir o juízo sobre o abuso em relação estritamente à própria permuta em si considerada. Na aplicação da cláusula antiabuso deve proceder-se a uma análise global de todas as circunstâncias relevantes do caso.

⁶ Processo n.º 213/2019-T, de 30 de março de 2020, do CAAD, disponível em:
https://caad.org.pt/tributario/decisooes/decisao.php?listOrder=Sorter_data&listDir=DESC&id=4679

O Centro de Arbitragem Administrativa concordou com a opinião de um conhecido autor português, Francisco Sousa da Câmara,⁷ de que a ocorrência de factos e operações supervenientes à reorganização que gozou do regime de neutralidade e/ou de benefícios fiscais pode suscitar interrogações sobre as motivações que estiveram na génese daquela reorganização e até motivar uma reapreciação daquela operação, pelo que é possível e legítimo detetar *a posteriori* um propósito exclusivo ou principal de elisão fiscal; ou seja, a realização de operações imediatamente subsequentes (na linha da doutrina das “*step transactions*” norte-americana) pode revelar as motivações elisivas, de acordo com o CAAD.

1.7. Consequências do uso indevido de convenção fiscal

Nos termos do artigo 38.º da LGT (conforme alterado pela Lei n.º 32/2019, de 3 de maio, que transpõe a Diretiva (UE) 2016/1164 do Conselho - Diretiva Anti Elisão Fiscal, ATAD), as construções ou séries de construções que, tendo sido realizadas com a finalidade principal ou uma das finalidades principais de obter uma vantagem fiscal que frustre o objeto ou a finalidade do direito fiscal aplicável, sejam realizadas com abuso das formas jurídicas ou não sejam consideradas genuínas, tendo em conta todos os factos e circunstâncias relevantes, são desconsideradas para efeitos tributários, **efetuando-se a tributação de acordo com as normas aplicáveis aos negócios ou atos que correspondam à substância ou realidade económica e não se produzindo as vantagens fiscais pretendidas.**

Assim sendo, não se prevê uma recharacterização enquanto tal das operações que ocorreram, mas a alínea c) do n.º 3 do artigo 63.º do CPPT prevê que a Autoridade Tributária e Aduaneira deve identificar os negócios ou atos que correspondam à substância ou realidade económica, bem como as normas de incidência que se lhes aplicam.

De acordo com a redação anterior do artigo 38.º da LGT (introduzida pela Lei n.º 30-G/2000, de 29 de dezembro, e anterior à alteração introduzida pela Lei n.º 32/2019, de 3 de maio), quaisquer “*actos ou negócios jurídicos essencial ou principalmente dirigidos, por meios artificiosos ou fraudulentos e com abuso das formas jurídicas, à redução, eliminação ou diferimento temporal de impostos que seriam devidos em resultado de factos, actos ou negócios jurídicos de idêntico fim económico, ou à obtenção de vantagens fiscais que não seriam alcançadas, total ou parcialmente, sem utilização desses meios*”, devem ser desconsiderados para efeitos fiscais. A tributação deve ser efetuada de acordo com as normas aplicáveis na sua ausência e não se produzindo as vantagens fiscais referidas.

⁷ V. SOUSA DA CÂMARA, Francisco, “As operações de reestruturação e a cláusula anti-abuso prevista no artigo 67.º/10 do CIRC” in SALDANHA SANCHES, José, et al. (org.), *Reestruturação de empresas e limites do planeamento fiscal*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009, pp. 93-94.

Em caso de aplicação da CGAA da lei interna, a atual redação do n.º 6 do artigo 38.º da LGT prevê que os juros compensatórios que sejam devidos, nos termos do artigo 35.º da LGT, são majorados em 15 pontos percentuais, sem prejuízo do disposto no Regime Geral das Infrações Tributárias (RGIT), aprovado pela Lei n.º 15/2011, de 5 de junho, na sua redação atual.

2. Informação geral sobre Portugal

2.1. As principais normas especiais antiabuso da lei interna portuguesa destinadas a proteger a tributação na fonte

São as seguintes, as principais normas especiais antiabuso previstas na lei interna portuguesa que se destinam a proteger a tributação na fonte:

- Regras anti erosão da base tributável, tais como a limitação à dedutibilidade fiscal de juros e encargos financeiros excessivos, implementadas no ordenamento jurídico português através do artigo 67.º do Código do IRC, conforme alterado pela Lei n.º 32/2019, de 3 de maio, que transpõe a Diretiva (UE) 2016/1164 do Conselho (Diretiva Anti Elisão Fiscal, ATAD), que adota as recomendações da Ação 4 do Plano BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) da OCDE/G20;⁸

- Regras destinadas a neutralizar os efeitos de assimetrias híbridas, conforme previsto nas Diretivas (UE) ATAD e ATAD II, que adotam recomendações da Ação 2 do Plano BEPS da OCDE/G20,⁹ que foram transpostas para o ordenamento jurídico português através dos artigos 68.º-A a 68.º-D do CIRC, aditados pela Lei n.º 24/2020, de 6 de julho;

- Regras reforçadas para Sociedades Estrangeiras Controladas (CFC, *Controlled Foreign Companies*), plasmadas nos artigos 54.º-A e 66.º do CIRC, conforme alterados pela Lei n.º 32/2019, de 3 de maio, que transpõe a Diretiva (UE) 2016/1164 do Conselho (Diretiva Anti Elisão Fiscal, ATAD), que adota as recomendações da Ação 3 do Plano BEPS da OCDE/G20;¹⁰

⁸ Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/limiting-base-erosion-involving-interest-deductions-and-other-financial-payments-action-4-2015-final-report_9789264241176-en.html

⁹ Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/neutralising-the-effects-of-hybrid-mismatch-arrangements-action-2-2015-final-report_9789264241138-en.html

¹⁰ Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/designing-effective-controlled-foreign-company-rules-action-3-2015-final-report_9789264241152-en.html

– Regras que visam evitar a elisão artificiosa da qualificação como estabelecimento estável, incluídas no artigo 5.º do CIRC, tal como alterado pela Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, conforme recomendado pela Ação 7 do Plano BEPS da OCDE/G20;¹¹

– Artigo 4.º, n.º 3, alínea f), do CIRC, aditada pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, que impôs a tributação na fonte de ganhos resultantes da transmissão onerosa de partes de capital ou de direitos similares em sociedades ou outras entidades quando, em qualquer momento durante os 365 dias anteriores, o valor dessas partes de capital ou direitos resulte, direta ou indiretamente, em mais de 50%, de bens imóveis ou direitos reais sobre bens imóveis situados em território português, conforme recomendado pela Ação 6 do Plano BEPS da OCDE/G20.¹²

Existem outras normas especiais antiabuso previstas na lei interna portuguesa, destinadas a proteger a tributação na fonte, tais como a inversão do ónus da prova quer no caso de dedução fiscal de importâncias pagas ou devidas a entidades residentes em jurisdições de baixa tributação (artigo 23.º-A, n.º 1, al. r) e n.º 7, do Código do IRC) quer no caso de uma pessoa de nacionalidade portuguesa que deslocalize a sua residência fiscal para uma jurisdição de baixa tributação (artigo 16.º, n.º 6, do Código do IRS).

A norma especial antiabuso prevista no artigo 73.º, n.º 10, do Código do IRC nega, no todo ou em parte, as vantagens fiscais do regime especial aplicável às fusões, cisões, entradas de ativos e permutas de partes sociais, nomeadamente quando as operações não tenham sido realizadas por razões económicas válidas, tais como a reestruturação ou a racionalização das atividades das sociedades que nelas participam.

2.2. Eficácia, frequência e litigância

As normas especiais antiabuso previstas na legislação interna portuguesa são vistas com sendo eficazes. Algumas dessas normas especiais antiabuso já foram objeto de litígio em tribunal. Por exemplo, no Acórdão n.º 08149/14, de 23 de abril de 2015,¹³ o Tribunal Central Administrativo Sul aplicou a norma especial antiabuso prevista, no período relevante (2005), no n.º 10 do artigo 46.º do Código do IRC¹⁴ (que atualmente corresponde aos n.ºs 13 e 14 do artigo 51.º do CIRC).

¹¹ Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/preventing-the-artificial-avoidance-of-permanent-establishment-status-action-7-2015-final-report_9789264241220-en.html

¹² Disponível em: <https://www.oecd.org/en/topics/preventing-tax-treaty-abuse.html>

¹³ Acórdão n.º 08149/14, de 23 de abril de 2015, do Tribunal Central Administrativo Sul, disponível em: <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/-/8b1d2ef9b979d87280257e360050080c>

¹⁴ Disponível em: https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/circ/ra/Pages/ircra46-1206.aspx

O Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD) pronunciou-se sobre alguns casos relativos às normas especiais antiabuso da lei interna, nomeadamente no Processo n.º 213/2019-T, de 30 de março de 2020,¹⁵ discutido na secção 1.6 acima, sobre a aplicação da norma especial antiabuso prevista no artigo 73.º, n.º 10, do Código do IRC, bem como no Processo n.º 575/2018-T, de 22 de abril de 2019,¹⁶ sobre a aplicação da norma especial antiabuso prevista no artigo 23.º-A, n.º 1, alínea r), e n.º 7 do Código do IRC. Neste último caso, que diz respeito à dedutibilidade fiscal de pagamentos em contrapartida de serviços de intermediação imobiliária a uma entidade residente numa jurisdição de baixa tributação, considerou-se que *“cabia ao Requerente demonstrar que encargos correspondem a operações efetivamente realizadas e não têm um carácter anormal ou um montante exagerado, contudo não logrou provar nos presentes autos que o encargo é normal e não exagerado. Aliás da prova apresentada ficou demonstrado, que o encargo é anormal e exagerado face a transações similares praticadas pelo Requerente.”*

Tanto quanto é do conhecimento dos autores deste relatório, os tribunais portugueses não decidiram que a aplicação de norma especial antiabuso da lei interna fosse incompatível com uma convenção fiscal.

2.3. A Cláusula Geral Antiabuso (CGAA) da lei interna portuguesa

O artigo 38.º da Lei Geral Tributária (LGT) prevê uma Cláusula Geral Antiabuso (“CGAA”).

De acordo com a redação atual do artigo 38.º da LGT (conforme alterada pela Lei n.º 32/2019, de 3 de maio, que transpõe a Diretiva (UE) 2016/1164 do Conselho - Diretiva Anti Elisão Fiscal, ATAD), *“as construções ou séries de construções que, tendo sido realizadas com a finalidade principal ou uma das finalidades principais de obter uma vantagem fiscal que frustre o objeto ou a finalidade do direito fiscal aplicável, sejam realizadas com abuso das formas jurídicas ou não sejam consideradas genuínas, tendo em conta todos os factos e circunstâncias relevantes, são desconsideradas para efeitos tributários, efetuando-se a tributação de acordo com as normas aplicáveis aos negócios ou atos que correspondam à substância ou realidade económica e não se produzindo as vantagens fiscais pretendidas.”*

¹⁵ Processo n.º 213/2019-T, de 30 de março de 2020, do CAAD, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisooes/decisao.php?s_processo=213%2F2019-T&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=4679

¹⁶ Processo n.º 575/2018-T, de 22 de abril de 2019, do CAAD, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisooes/decisao.php?s_processo=575%2F2018-T&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=4003

Para este efeito, considera-se que: “a) *Uma construção ou série de construções não é genuína na medida em que não seja realizada por razões económicas válidas que reflitam a substância económica;* b) *Uma construção pode ser constituída por mais do que uma etapa ou parte.*”

De acordo com a redação anterior do artigo 38.º da LGT (dada pela Lei n.º 30-G/2000, de 29 de dezembro, e anterior à alteração introduzida pela Lei n.º 32/2019, de 3 de maio), “*são ineficazes no âmbito tributário os actos ou negócios jurídicos essencial ou principalmente dirigidos, por meios artificiosos ou fraudulentos e com abuso das formas jurídicas, à redução, eliminação ou diferimento temporal de impostos que seriam devidos em resultado de factos, actos ou negócios jurídicos de idêntico fim económico, ou à obtenção de vantagens fiscais que não seriam alcançadas, total ou parcialmente, sem utilização desses meios, efectuando-se então a tributação de acordo com as normas aplicáveis na sua ausência e não se produzindo as vantagens fiscais referidas*”.

Os processos judiciais mencionados neste relatório dizem respeito a esta versão anterior da CGAA da lei interna portuguesa.

De acordo com o Supremo Tribunal Administrativo, ao aplicar o artigo 38.º da LGT, na sua redação anterior à alteração introduzida pela Lei n.º 32/2019, de 3 de maio, “*não é exigível que a AT faça prova de que o sujeito passivo optou pela construção que conduz ao aforro fiscal para, intencionalmente, evitar a solução que estaria sujeita a tributação. Basta que a AT faça prova de que a operação realizada não tem um propósito racional à luz do ordenamento jurídico mobilizado e que, por isso, o seu propósito se esgota no aforro fiscal a que conduz. Feita esta prova, os pressupostos do artigo 38.º, n.º 2 da LGT devem considerar-se preenchidos*” (Acórdão n.º 02507/15.6BEBRG, de 12 de janeiro de 2022, do Supremo Tribunal Administrativo).¹⁷

Nos casos em que a CGAA da lei interna seja aplicada, o n.º 6 do artigo 38.º da LGT prevê que os juros compensatórios devidos nos termos do artigo 35.º da LGT sejam majorados em 15 por cento, sem prejuízo do disposto no RGIT (Regime Geral das Infrações Tributárias).

O procedimento para a aplicação da CGAA da lei interna, previsto no artigo 63.º do CPPT (Código de Procedimento e de Processo Tributário), pode ser iniciado dentro do prazo em que a Autoridade Tributária e Aduaneira pode liquidar impostos, que é em geral de 4 anos (ou 12 anos, se o caso respeitar a uma jurisdição de baixa tributação).

Deve salientar-se que, nos termos do n.º 3 do artigo 63.º do CPPT, a decisão de aplicar a CGAA da lei interna deve incluir:

¹⁷ Acórdão n.º 02507/15.6BEBRG, de 12 de janeiro de 2022, do Supremo Tribunal Administrativo, disponível em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/97e17bb6c8a6d96e802587cb003fde54?OpenDocument>

- a) *"A descrição da construção ou série de construções que foram realizadas com abuso das formas jurídicas ou que não foram realizadas por razões económicas válidas que reflitam a substância económica;*
- b) *A demonstração de que a construção ou série de construções foi realizada com a finalidade principal ou uma das finalidades principais de obter uma vantagem fiscal não conforme com o objeto ou a finalidade do direito fiscal aplicável;*
- c) *A identificação dos negócios ou atos que correspondam à substância ou realidade económica, bem como a indicação das normas de incidência que se lhes aplicam;*
- d) *A demonstração de que o sujeito passivo sobre o qual recairia a obrigação de efetuar a retenção na fonte, ou de reter um montante de imposto superior, tinha ou deveria ter conhecimento da construção ou série de construções, quando aplicável."*

A aplicação da CGAA da lei interna pela Autoridade Tributária e Aduaneira depende da audição prévia do contribuinte, nos termos da lei. O direito de contestar as posições da administração fiscal e de apresentar as provas que entender pertinentes pode ser exercido pelo contribuinte no prazo de 30 dias a contar da notificação do projeto de aplicação da disposição antiabuso (alínea a) do n.º 4 e n.ºs 5 e 6 do artigo 63.º do CPPT).

Em virtude do disposto na alínea b) do n.º 4 do artigo 63.º do CPPT, a aplicação da CGAA da lei interna pela Autoridade Tributária e Aduaneira depende da existência de procedimento de inspeção dirigido ao beneficiário do rendimento e ao substituto tributário, quando se verifique o recurso às regras gerais de responsabilidade em caso de substituição tributária a que se refere o n.º 5 do artigo 38.º da Lei Geral Tributária.

Nos termos do n.º 8 do artigo 63.º do CPPT, a CGAA da lei interna não pode ser aplicada *"se o contribuinte tiver solicitado à administração tributária informação vinculativa sobre os factos que a tiverem fundamentado e a administração tributária não responder no prazo de 150 dias"*.

Deve também salientar-se que, de acordo com o n.º 7 do artigo 63.º do CPPT, a aplicação da CGAA da lei interna é prévia e obrigatoriamente autorizada, após a audição prévia do contribuinte, pelo Diretor-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira ou pelo funcionário em quem ele tiver delegado essa competência.

Nos termos do n.º 11 do artigo 63.º do CPPT, a impugnação da liquidação de tributos com base na CGAA da lei interna será obrigatoriamente precedida de reclamação graciosa.

Existem vários processos judiciais que envolveram a CGAA da lei interna portuguesa (10 casos decididos pelo Supremo Tribunal Administrativo; 5 casos decididos pelo Tribunal Central

Administrativo Sul e 4 casos decididos pelo Tribunal Central Administrativo Norte). Além disso, o Centro de Arbitragem Administrativa decidiu 46 processos relativos à CGAA da lei interna.¹⁸

O Supremo Tribunal Administrativo, no Acórdão n.º 03110/09.5BCLSB, de 12 de outubro de 2022,¹⁹ decidiu que *“a mera abrangência por um benefício fiscal, i.e., a obtenção de uma vantagem fiscal, não é suficiente para qualificar como desprovida de razões económicas válidas uma determinada operação societária”*. Neste processo, que envolvia a transmissão de prejuízos fiscais no contexto de uma fusão por incorporação, o Tribunal considerou que *“a regra é a do princípio da neutralidade e a da autorização deste tipo de operações com todas as suas consequências fiscais, estando limitada a intervenção “restritiva” das autoridades dos Estados-membros para os casos em que essas operações consubstanciem ou encerrem um exclusivo ou preponderante objectivo de aforro fiscal. Algo que tem que ser analisado e demonstrado casuisticamente.”*

Relativamente aos requisitos de aplicação, veja-se, por exemplo, o primeiro caso sobre a aplicação pela administração fiscal portuguesa da CGAA prevista na lei interna (Acórdão n.º 04255/10, de 15 de fevereiro de 2011, decidido pelo Tribunal Central Administrativo Sul).²⁰

Em alguns processos recentes, o Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD) decidiu que alguns dos requisitos para a aplicação da CGAA da lei interna não estavam preenchidos, decidindo portanto a favor do Requerente (i. e., o contribuinte).²¹ No entanto, noutros casos

¹⁸ A pesquisa realizada pelos autores deste relatório foi efetuada com recurso às bases de dados oficiais dos tribunais mencionados (em 1 de novembro de 2024). Os casos estão elencados na secção “Referências e Bibliografia”, a qual consta do final do presente relatório.

¹⁹ Acórdão n.º 03110/09.5BCLSB, de 12 de outubro de 2022, do Supremo Tribunal Administrativo, disponível em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbabbf22e1bb1e680256f8e003ea931/8cfaf4497023b741802588de0058c140?>

²⁰ Acórdão n.º 04255/10, de 15 de fevereiro de 2011, do Tribunal Central Administrativo Sul, disponível em: <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/717922be4ecb14e1802578490059ddf7?OpenDocument>

²¹ A título de exemplo, nas seguintes decisões:

– Processo n.º 482/2023-T, de 12 de março de 2024, do CAAD, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisooes/decisao.php?s_processo=482%2F2023&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=7743

– Processo n.º 419/2023-T, de 2 de abril de 2024, do CAAD, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisooes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=419%2F2023-T&id=7853

– Processo n.º 497/2023-T, de 13 de maio de 2024, do CAAD, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisooes/decisao.php?s_processo=497%2F2023&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=7955

– Processo n.º 498/2023-T, de 12 de julho de 2024, do CAAD, disponível em:

<https://caad.org.pt/tributario/decisooes/decisao.php?u=1&id=8207>

– Processo n.º 823/2023-T, de 30 de setembro de 2024, do CAAD, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisooes/decisao.php?s_processo=823%2F2023-T&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=8490

recentes, o Centro de Arbitragem Administrativa decidiu confirmar a aplicação da CGAA da lei interna, decidindo portanto a favor da Autoridade Tributária e Aduaneira.²²

Tanto quanto é do conhecimento dos autores deste relatório, os tribunais portugueses não decidiram que a aplicação da CGAA da lei interna fosse incompatível com uma convenção fiscal.

2.4. Aplicação das normas especiais antiabuso e da CGAA da lei interna portuguesa ao uso abusivo de convenção fiscal

Na opinião de um influente autor português, o Professor Doutor Alberto Xavier, “a generalidade das normas gerais anti-elisivas – entre elas a portuguesa – não distinguem consoante os actos ou negócios a que se aplicam, respeitem a situações puramente internas ou a situações internacionais plurilocalizadas (cross-border transactions); e daí a sua relevância no Direito Tributário Internacional”.²³ Outro importante autor português, o Professor Doutor Gustavo Courinha, considera que “uma vez que [a CGAA] se insere no quadro jurídico interno português, a sua aplicação a situações internacionais será sempre dependente de um mecanismo de aplicação por remissão (...) ou, alternativamente, de uma aplicação extra-territorial de tal cláusula, mas sem desrespeito dos objetivos visados pela própria convenção.”²⁴

O Processo n.º 763/2015-T, de 27 de junho de 2016, do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD),²⁵ contemplou situações em que os direitos de imagem de desportistas foram atribuídos

²² A título de exemplo, nas seguintes decisões:

– Processo n.º 317/2019-T, de 15 de janeiro de 2020, do CAAD, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisooes/decisao.php?s_processo=317%2F2019&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=4587

– Processo n.º 415/2020-T, de 9 de abril de 2021, do CAAD, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisooes/decisao.php?s_processo=415%2F2020&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=5377

– Processo n.º 860/2021-T, de 3 de outubro de 2022, do CAAD, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisooes/decisao.php?s_processo=860%2F2021&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=6622

– Processo n.º 414/2023-T, de 22 de fevereiro de 2024, do CAAD, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisooes/decisao.php?s_processo=414%2F2023&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=7719

²³ V. XAVIER, Alberto, *Direito Tributário Internacional – 2ª edição atualizada com a colaboração de Clotilde Celorico Palma e Leonor Xavier*, Coimbra, Almedina, 2007, p. 482.

²⁴ V. COURINHA, Gustavo, *A cláusula Geral Anti-abuso no Direito Tributário: contributos para a sua compreensão*, Coimbra, Almedina, 2004, p. 23.

²⁵ Processo n.º 763/2015-T, de 27 de junho de 2016, do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD), disponível em:

a sociedades não residentes - interpostas ou instrumentais (*conduit companies*) -, que não exerciam qualquer atividade comercial relacionada com a exploração desses direitos de imagem, e que eram as destinatárias dos pagamentos efetuados pelos clubes ou sociedades desportivas, que, de facto, correspondiam à remuneração dos desportistas. O CAAD salientou que, em certos países, existem regras de afetação que permitem a tributação dos pagamentos às sociedades interpostas, em contrapartida da exploração dos direitos de imagem de um desportista, diretamente, como rendimento desse desportista. O CAAD considerou que, em Portugal, o mesmo resultado prático pode ser alcançado, mediante a desconsideração da sociedade interposta, com recurso à aplicação da cláusula geral antiabuso prevista no artigo 38.º da LGT, *“requalificando-se assim os pagamentos como rendimentos da categoria A do IRS, e tratando-os nos exactos termos em que o seriam os pagamentos efectuados directamente ao desportista.”* Esta interpretação está em linha com o parágrafo 11.3 dos Comentários ao artigo 17.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE, segundo o qual a Convenção não impede a aplicação de normas gerais anti abuso previstas na legislação interna do Estado da fonte e que permitem que esse Estado tribute quer o artista ou desportista quer a “sociedade de promoção” (*“starcompany”*) em casos de uso abusivo, como preveem os parágrafos 76 a 79 dos Comentários ao artigo 1.º.²⁶

2.5. Interação entre as normas antiabuso da lei interna e as convenções fiscais

Por força do artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), as convenções fiscais prevalecem sobre as normas internas. Alguns autores portugueses discutiram a questão da compatibilidade da aplicação de normas antiabuso internas com as Convenções para Evitar a Dupla Tributação (CDTs).

De acordo com o entendimento do Professor Doutor Alberto Xavier,²⁷ *“a norma antielisiva respeita a uma questão prévia de Direito interno, logicamente antecedente à da subsunção no tratado, questão essa, que consiste em saber se determinado acto ou negócio jurídico, praticado ou celebrado por particulares, é ou não eficaz perante a administração tributária. Assim, se um determinado acto, revestindo uma certa natureza que conduzia à sua qualificação numa determinada disposição convencional (por exemplo, dividendo) é declarado inoponível vis a vis do*

https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=treaty+shopping&id=1975

²⁶ “(...) the Convention would not prevent the application of general anti-avoidance rules of the domestic law of the State of source which would allow that State to tax either the entertainer/sportsperson or the star-company in abusive cases, as is recognised in paragraphs 76 to 79 of the Commentary on Article 1.”

²⁷ V. XAVIER, Alberto, *op. cit.*, pp. 481-482.

Fisco, este deverá requalificá-lo e extrair as consequências dessa requalificação face ao tratado”. Este autor reconhece que a “desconsideração de um acto ou negócio jurídico, por um dos Estados em presença, não acompanhada necessariamente de um movimento reflexo no outro, pode conduzir a um “conflito de qualificações” e, portanto, a uma dupla tributação, cuja eliminação é um objetivo do tratado”. No entanto, o autor considera que esta ponderação “não pode conduzir a negar a cada um dos Estados o poder de interpretar os factos, actos e negócios a que as suas leis se aplicam, nem de decidir sobre o seu valor jurídico, pelo que o problema deve ser resolvido pelas regras destinadas a dirimir conflitos de qualificação”. Este autor conclui assim que “os tratados não são, pois, agredidos, em si mesmos, pelas normas gerais antielisivas do Direito interno, pois a sua aplicação pressupõe resolvida a questão da existência, validade e eficácia dos actos ou negócios jurídicos que dão origem aos rendimentos a que tais tratados se aplicam, só ocorrendo em momento logicamente posterior. A “desaplicação” do tratado por um dos Estados contratantes não será, pois, directa, mas meramente consequencial”.

Como mencionado anteriormente, o Professor Doutor Gustavo Courinha²⁸ considera que a aplicação da CGAA da lei interna a situações internacionais será sempre dependente de um mecanismo de aplicação por remissão, ou alternativamente, de uma aplicação extraterritorial de tal cláusula, mas sem desrespeito dos objetivos visados pela própria convenção. Além disso, destaca que “uma vez que o objecto de tais cláusulas, por qualquer das vias – directa ou por remissão – que seja aplicável, passa, invariavelmente, pela leitura que seja feita da norma iludida ou defraudada, a variação de interpretações, por parte das diferentes Administrações e Tribunais Fiscais dos Estados Contratantes, será geradora de um grau de insegurança legal, com reflexos na tributação do contribuinte, pouco adequados com o grau de certeza exigido nas transações internacionais.”

Na opinião deste autor, “a problemática do abuso de convenções ou Treaty-Shopping, por seu turno, parece ser passível de eventual tratamento autónomo e harmonizado à escala internacional, pelo facto de incidir, por força da sua natureza, unicamente sobre os Tratados de Dupla Tributação, permitindo porventura uma análise unicamente decorrente dos próprios Tratados, e independente do normativo interno de cada Estado”. No entanto, este autor reconhece que “a vertente internacional da CGAA possui uma dogmática própria, com os seus respetivos conceitos, institutos e terminologia, que exigiriam um tratamento doutrinário totalmente autónomo, insusceptível de abordagem no presente estudo”.

Muitas CDTs celebradas por Portugal incluem uma norma que prevê expressamente que as disposições da Convenção não serão interpretadas de modo a impedir a aplicação por um Estado Contratante das disposições antiabuso previstas na sua legislação interna.

²⁸ V. COURINHA, Gustavo, *op. cit.*, pp. 23-25.

2.6. Propostas de reforma das normas especiais antiabuso ou da CGAA da lei interna portuguesa

As normas especiais antiabuso e a CGAA previstas na lei interna portuguesa foram recentemente modificadas em resposta ao Plano BEPS da OCDE/G20 e são compatíveis com as recomendações deste Plano. Atualmente, não existem propostas adicionais de revisão de tais normas.

3. Situações típicas de abuso de convenções fiscais em Portugal

3.1. Casos de “*treaty shopping*”

Em Portugal, existem alguns processos envolvendo “*treaty shopping*”. Por exemplo, no Processo n.º 763/2015-T, de 27 de junho de 2016 (em que a decisão arbitral foi desfavorável à posição da AT)²⁹, refere-se que o recurso hierárquico foi indeferido pela AT dado que, “*em face dos elementos recolhidos pela Inspeção Tributária, parece configurar-se nos autos em apreço uma típica utilização indevida (ou, porventura, mesmo abusiva) dos tratados e convenções internacionais (treaty shopping): a operação ou negócio poderá ter sido planeada e organizada visando a utilização de um ADT de que, em princípio, o sujeito tributário não beneficiaria dos seus efeitos, com a finalidade de eliminar o pagamento do imposto - neste caso, rendimentos obtidos em território português e pagos a um não residente.*” A estruturação desta operação passou pela interposição, entre o beneficiário (residente numa jurisdição de baixa tributação) e a fonte do rendimento (Portugal), de uma sociedade residente noutro país europeu, que poderia reclamar os benefícios previstos na Convenção para evitar a dupla tributação celebrada por Portugal com esse outro país europeu. A AT concluiu, no projeto de indeferimento do recurso hierárquico, que a sociedade residente no outro país europeu “*deverá ser qualificada, não como beneficiária do rendimento, mas mera conduit company (...)* Ou seja, terá funcionado, por motivações de ordem fiscal, como um receptáculo dos fundos pagos pela Recorrente [i.e. o contribuinte português], não

²⁹ Processo n.º 763/2015-T, de 27 de junho de 2016, do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD), disponível em: https://caad.org.pt/tributario/decisooes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=treaty+shopping&id=1975

tributados e depois remetidos para a sociedade offshore [i.e. residente numa jurisdição de baixa tributação] - afinal quem, efectivamente, terá sido o beneficiário dos rendimentos”.

No mesmo processo, alude-se ainda, *inter alia*, à cedência de direitos de imagem pelo seu proprietário (um desportista) a uma sociedade não residente, que, por sua vez, cedeu a exploração de tais direitos de imagem, mediante remuneração, à sociedade desportiva portuguesa que empregava esse desportista. A AT considerou que os pagamentos efetuados pela sociedade desportiva portuguesa à sociedade não residente têm fonte em território português, devido à sua conexão direta e indissociável com o exercício da atividade do desportista e, portanto, tributáveis nos termos da legislação interna portuguesa, bem como do disposto no n.º 2 do artigo 17.º da Convenção fiscal aplicável, que segue, a este respeito, o Modelo de Convenção Fiscal da OCDE.

3.2. Casos de transmissões indiretas

Os autores deste relatório não têm conhecimento da existência de processos judiciais em Portugal relativos a situações de uso abusivo de convenção fiscal envolvendo transmissões indiretas.

3.3. Casos de “surplus stripping”

Relativamente a situações de abuso de convenção fiscal, os autores deste relatório não têm conhecimento de casos judiciais em Portugal envolvendo “surplus stripping”.

No entanto, no âmbito nacional, existem vários casos judiciais envolvendo “surplus stripping”, incluindo os Acórdãos n.º 02507/15.6BEBRG, de 12 de janeiro de 2022,³⁰ e n.º 01869/13.4BEBRG 01152/17, de 12 de maio de 2021,³¹ ambos decididos pelo Supremo Tribunal Administrativo, e ambos relativos a uma redução do capital social, com o montante correspondente a esta redução revertendo para o acionista (“amortização de quotas”), seguida de um aumento do capital social

³⁰ Acórdão n.º 02507/15.6BEBRG, de 12 de janeiro de 2022, do Supremo Tribunal Administrativo, disponível em: <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/97e17bb6c8a6d96e802587cb003fde54?OpenDocument>

³¹ Acórdão n.º 01869/13.4BEBRG 01152/17, de 12 de maio de 2021, do Supremo Tribunal Administrativo, disponível em: <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/26732fc523c30d72802586d8004e6b60?OpenDocument>

por incorporação de reservas livres ou legais (constituídas por lucros passados não distribuídos), que a administração fiscal considerou ser uma distribuição (“dissimulada”) de lucros. O Supremo Tribunal Administrativo concordou com a administração fiscal e decidiu a favor da aplicação da CGAA da lei interna.

No Processo n.º 258/2020-T, de 23 de dezembro de 2020,³² o Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD) considerou que *“uma sequência de transações em que se inclui a criação de uma empresa veículo, desprovida de substância económica, que serviu apenas para a aquisição de participações sociais de uma outra sociedade, que ulteriormente distribuiu dividendos destinados à liquidação da dívida gerada por essa aquisição, constitui objetivamente um esquema abusivo enquadrável na cláusula geral anti-abuso, quando seja possível considerar que a finalidade principal das operações societárias foi a de evitar a tributação em IRS de rendimentos de capitais”*.

Adicionalmente, no Processo n.º 788/2019-T, de 17 de outubro de 2020,³³ o Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD) entendeu que *“o único efeito prático da constituição da Requerente, enquanto sociedade gestora de participações sociais, foi o de permitir o reconhecimento de uma dívida por uma outra sociedade como a contrapartida da transmissão de participações sociais, e que teve em vista o pagamento planeado através de distribuição de dividendos entre as empresas mas que eram atribuídos a título de reembolso. Assistiu-se, nestes termos, a uma série de transações por passos (“step transaction”) com um efeito consequencial que é o de permitir que os sócios maioritários da B... passassem a deter apenas um crédito resultante da alienação de acções que lhes assegura a possibilidade de auferirem rendimentos a título de pagamento que, na realidade, provêm de distribuição de dividendos. Subsistem, em todo este contexto, factos indiciários suficientes para considerar que o conjunto articulado de operações, não tendo tido um objectivo que se torne justificável no plano da racionalidade económica e da actividade empresarial, teve o único propósito de obstar à tributação em sede de IRS dos rendimentos de capitais, havendo fundamento bastante para a declaração de ineficácia dos negócios jurídicos em aplicação da cláusula geral anti-abuso a que se refere o artigo 38.º, n.º 2, da LGT”*. A referida sociedade gestora de participações sociais recorreu desta decisão arbitral para o Supremo Tribunal Administrativo que manteve a decisão do CAAD.³⁴

³² Processo n.º 258/2020-T, de 23 de dezembro de 2020, do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD), disponível em: https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=258%2F2020&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=5170

³³ Processo n.º 788/2019-T, de 17 de outubro de 2020, do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD), disponível em: https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=antiabuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=4985

³⁴ Acórdão n.º 0138/20.8BALS, de 26 de maio de 2022, do Supremo Tribunal Administrativo, disponível em:

3.4. Casos envolvendo outras formas de abuso de convenções fiscais para evitar a tributação na fonte

O Processo n.º 219/2016-T, de 10 de julho de 2017,³⁵ do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD), dizia respeito a uma sociedade portuguesa (a Requerente, parte de um grupo multinacional) que fabricava rolhas de cortiça. Uma parte dos bens fabricados pela sociedade portuguesa era enviada diretamente às suas congéneres em determinados países terceiros, mas faturada à C, uma sociedade residente noutro país da União Europeia com uma taxa de IRC significativamente mais baixa. Nas faturas emitidas pela sociedade portuguesa, C aparecia como cliente e as suas congéneres em países terceiros como destinatários.

A sociedade portuguesa, em substância, realizava grande parte do processo de fabrico, controlos, embalagem e preparação dos bens para exportação, efetuando as formalidades para exportar os produtos acabados, sendo responsável pelo cumprimento das normas de qualidade, bem como pelo pagamento dos custos de transporte e seguro. A sociedade C não possuía instalações próprias, uma vez que as instalações na sua sede correspondiam a um escritório virtual, um serviço prestado por outra sociedade F, que consistia em receber correspondência e chamadas telefónicas associadas a uma morada à escolha, prestado a clientes localizados em qualquer parte do mundo que apenas pretendiam sedear formalmente a sua empresa ali, e não efetivamente exercer lá qualquer atividade.

A sociedade C possuía apenas uma funcionária que era também a administradora. Era uma cidadã portuguesa que tinha o seu domicílio fiscal em Portugal até então, e só mudou a sua residência fiscal para o país de residência da Sociedade C no ano em que foi notificada pela administração fiscal portuguesa para prestar declarações enquanto administradora desta sociedade. Apesar de ter alegado que a sociedade C efetuava a logística, em benefício dos destinatários, gerindo os tempos e meios de transporte, a Requerente não o conseguiu provar.

Neste contexto, o CAAD considerou que a relação comercial entre a sociedade portuguesa e a sociedade C carecia de racionalidade económica, porque não acrescentava qualquer valor aos produtos exportados, incluindo sob a forma de qualquer operação logística como alegado pela

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/461e4cce555ae316802588520030de02?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1

³⁵ Processo n.º 219/2016-T, de 10 de julho de 2017, do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD), disponível em: https://caad.org.pt/tributario/decisooes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&listPage=2&id=2838

Requerente. No entanto, a sociedade C emitiu faturas de venda com as mesmas quantidades e com valores mais elevados a clientes localizados em determinados países terceiros. Desta forma, uma grande parte do lucro da sociedade portuguesa reverteu para a Sociedade C, que era residente noutro país da UE com uma taxa de IRC significativamente mais baixa. A Autoridade Tributária e Aduaneira aplicou a CGAA da lei interna e desconsiderou as vendas à sociedade C, tomando os valores das vendas efetuadas pela sociedade C aos clientes localizados em países terceiros como base para liquidar o lucro tributável da sociedade portuguesa. O CAAD decidiu a favor da aplicação da CGAA da lei interna desta forma pela AT. A convenção fiscal aplicável não foi mencionada nesta decisão do CAAD.

Parte II

4. As normas especiais antiabuso inseridas em convenções fiscais

4.1. As normas especiais antiabuso inseridas nas convenções fiscais celebradas por Portugal

As principais normas especiais antiabuso incluídas nas CDTs celebradas por Portugal são descritas nos seguintes parágrafos.

Quanto à clarificação de que a aplicação de convenções fiscais não restringe o direito de um Estado Contratante a tributar os seus residentes, a chamada “*Saving Clause*” prevista no n.º 3 do artigo 1.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE (2017) e no n.º 1 do artigo 11.º do Instrumento Multilateral (MLI) BEPS³⁶ está inserida em muitas das convenções fiscais celebradas por Portugal, conforme modificadas pelo MLI BEPS (que entrou em vigor relativamente a Portugal em 1 de junho de 2020), bem como em algumas convenções fiscais recentemente celebradas por Portugal, nomeadamente com a Austrália (2023)³⁷ e Angola (2018).

No que diz respeito à elisão artificiosa da qualificação como estabelecimento estável através das exceções aplicáveis a certas atividades, a “regra anti fragmentação” prevista no parágrafo 4.1 do artigo 5.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE (2017) e no n.º 4 do artigo 13.º do Instrumento Multilateral BEPS, está incluída em muitas das convenções fiscais celebradas por Portugal, conforme modificadas pelo MLI BEPS, e em algumas convenções fiscais recentemente celebradas por Portugal, nomeadamente com a Austrália (2023) e Angola (2018). Embora Portugal tenha optado por não aplicar qualquer das opções previstas no n.º 1 do artigo 13.º do MLI BEPS às suas convenções fiscais abrangidas, o n.º 4 do artigo 5.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE

³⁶ “Convenção Multilateral para a Aplicação das Medidas Relativas às Convenções Fiscais Destinadas a Prevenir a Erosão da Base Tributária e a Transferência de Lucros”, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 225/2019 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 70/2019, ambos publicados no Diário da República, I.ª Série, n.º 219, de 14/11/2019. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2019/11/21900/0001300097.pdf>

³⁷ Texto disponível em: <https://treasury.gov.au/sites/default/files/2023-11/australia-portugal-tax-treaty-30-november-2023.pdf>

(2017) foi incluído numa convenção fiscal recentemente celebrada por Portugal com a Austrália (2023).

Quanto à elisão artificiosa da qualificação como estabelecimento estável através de contratos de comissão e estratégias similares, e às novas definições de “agente dependente” e “agente independente” previstas nos números 5 e 6 do artigo 5.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE (2017) e nos números 1 e 2 do artigo 12.º do Instrumento Multilateral BEPS, Portugal reservou-se no direito de não aplicar o artigo 12.º do Instrumento Multilateral BEPS às suas convenções fiscais abrangidas. No entanto, as disposições constantes dos números 5 e 6 do artigo 5.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE (2017) foram incluídas numa convenção fiscal recentemente celebrada por Portugal com a Austrália (2023). O mesmo pode afirmar-se acerca da norma especial antiabuso relativa ao fracionamento de contratos (prevista no artigo 14.º do MLI BEPS).

O período mínimo de detenção das participações para certas transações de transferência de dividendos, previsto na alínea a) do n.º 2 do artigo 10.º do Modelo da Convenção Fiscal da OCDE (2017) e no n.º 1 do artigo 8.º do Instrumento Multilateral BEPS, está incluído em muitas das convenções fiscais celebradas por Portugal, conforme modificadas pelo Instrumento Multilateral BEPS, bem como em algumas outras convenções fiscais recentemente celebradas por Portugal, nomeadamente com a Austrália (2023), Angola (2018) e Quénia (2018).

Relativamente ao tema das transmissões indiretas, a norma especial antiabuso prevista no n.º 4 do artigo 13.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE (2017) está incluída em muitas das convenções fiscais celebradas por Portugal, conforme modificadas pelo artigo 9.º (*Mais-valias derivadas da alienação de partes de capital, direitos ou participações em entidades cujo valor resulte principalmente de bens imobiliários*) do Instrumento Multilateral BEPS, bem como em algumas convenções fiscais recentemente celebradas por Portugal, nomeadamente com a Austrália (2023), Angola (2018) e Quénia (2018).

Com exceção das mais antigas, as convenções fiscais celebradas por Portugal incluem uma disposição semelhante ao n.º 2 do artigo 17.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE, que visa situações em que rendimentos provenientes das atividades pessoais exercidas por um artista ou desportista são atribuídos a uma outra pessoa.

4.2. A relevância do Modelo de Convenção da ONU nas convenções fiscais celebradas por Portugal

Portugal é membro da OCDE e segue em larga medida o Modelo de Convenção Fiscal desta organização internacional, com determinadas reservas, bem como os seus Comentários, com algumas observações. Acresce que Portugal adotou a Recomendação do Conselho da OCDE de 23 de outubro de 1997 relativa ao Modelo de Convenção Fiscal sobre o Rendimento e o Património, a qual, nomeadamente, recomenda aos Governos dos países membros que celebrem novas convenções bilaterais e revejam as convenções bilaterais existentes em conformidade com o Modelo de Convenção Fiscal, interpretado de acordo com os respetivos Comentários, e que as suas administrações fiscais sigam os Comentários relativos aos artigos do Modelo de Convenção Fiscal, com as alterações periodicamente introduzidas, sempre que apliquem e interpretem as disposições das suas Convenções fiscais bilaterais baseadas nesses artigos.³⁸

Contudo, Portugal aceitou incluir disposições do Modelo das Nações Unidas nas suas convenções fiscais celebradas com países em desenvolvimento, por exemplo com Angola (2018), Quénia (2018), São Tomé e Príncipe (2015), Vietname (2015), Costa do Marfim (2015), Senegal (2014) e Etiópia (2013).

Por exemplo, o n.º 6 do artigo 5.º do Modelo das Nações Unidas (relativo a companhias de seguros), ou uma disposição semelhante, consta de muitas convenções fiscais celebradas por Portugal com países em desenvolvimento, tais como as convenções fiscais recentemente celebradas com Angola (2018) e Quénia (2018).

O artigo 12.º-A do Modelo da ONU foi incluído na convenção fiscal recentemente celebrada por Portugal com Angola (2018). Versões semelhantes deste artigo foram incluídas em algumas convenções fiscais celebradas por Portugal com países em desenvolvimento, por exemplo com o Quénia (2018), São Tomé e Príncipe (2015), Senegal (2014) e Etiópia (2013).

Os números 5 a 7 do artigo 13.º e o artigo 12.º-B do Modelo da ONU (2021) não foram incluídos em nenhuma das convenções fiscais celebradas por Portugal.

³⁸ Publicada em anexo ao Modelo de Convenção Fiscal da OCDE: “*Recommendation of the OECD Council concerning the Model Tax Convention on Income and on Capital (Adopted by the Council on 23 October 1997) - THE COUNCIL (...) 1. RECOMMENDS the Governments of member countries: (...) 2. when concluding new bilateral conventions or revising existing bilateral conventions, to conform to the Model Tax Convention, as interpreted by the Commentaries thereon; 3. that their tax administrations follow the Commentaries on the Articles of the Model Tax Convention, as modified from time to time, when applying and interpreting the provisions of their bilateral tax conventions that are based on these Articles*”.

4.3. O requisito do beneficiário efetivo nos artigos 10.º, 11.º e 12.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE

O requisito do beneficiário efetivo nos artigos 10.º, 11.º e 12.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE (i.e. os regimes relativos a dividendos, juros e *royalties*) consta das convenções fiscais celebradas por Portugal, com exceção das mais antigas.

4.4. Entidades consideradas transparentes na ótica do Estado da fonte

No que respeita às entidades transparentes, Portugal reservou-se no direito de não aplicar o artigo 3.º do Instrumento Multilateral BEPS às suas convenções fiscais abrangidas, em conformidade com a alínea a) do n.º 5 desse artigo. De forma coerente, Portugal reservou também o direito de não incluir o n.º 2 do artigo 1.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE (2017) nas suas convenções para evitar a dupla tributação em face das dificuldades administrativas resultantes de algumas das soluções apresentadas no relatório “*The Application of the OECD Model Tax Convention to Partnerships*” (conforme indicado no próprio relatório em certos casos, nomeadamente em casos “triangulares”).

A convenção fiscal recentemente celebrada entre Portugal e a Austrália (2023) inclui uma disposição robusta que prevê expressamente a “*look through approach*”, mas minimiza as dificuldades administrativas e as oportunidades de planeamento fiscal para entidades híbridas (i.e. quando existam assimetrias na qualificação dessas entidades no Estado da fonte e no Estado da residência).

4.5. Entidades híbridas e oportunidades de planeamento fiscal

Não existem orientações administrativas específicas sobre a aplicação de medidas antielisivas a entidades cuja qualificação seja distinta no Estado da fonte e no Estado da residência. A este respeito, veja-se o disposto nos artigos 68.º-A a 68.º-D e alínea a) do n.º 10 do artigo 51.º do Código do IRC.

Portugal transpôs a ATAD2, que prevê regras específicas para situações de assimetria resultantes das diferenças na qualificação de uma entidade, pelo que, nestes casos, aplicam-se regras especiais e, portanto, a CGAA prevista na lei portuguesa não se deverá aplicar.

4.6. Limitação de benefícios (LOB)

Portugal tem apenas uma convenção fiscal – celebrada em 1994 com os USA – que contém uma disposição de limitação de benefícios (LOB, *Limitation on Benefits*).

4.7. Outras normas especiais antiabuso previstas nas convenções fiscais celebradas por Portugal

Existem outras normas especiais antiabuso previstas nas convenções fiscais celebradas por Portugal. Por exemplo, uma norma especial antiabuso para estabelecimentos estáveis situados em terceiras jurisdições, semelhante ao n.º 8 do artigo 29.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE (2017) e ao artigo 10.º do Instrumento Multilateral BEPS foi incluída no n.º 3 do artigo 28.º da Convenção fiscal recentemente celebrada entre Portugal e Angola (2018).

5. As CGAA incluídas nas convenções fiscais celebradas por Portugal

5.1. A cláusula PPT (*Principal Purpose Test*)

A maioria das convenções fiscais celebradas por Portugal já contém uma cláusula geral antiabuso do tipo PPT (*Principal Purpose Test*), semelhante à prevista no n.º 1 do artigo 7.º do Instrumento Multilateral BEPS ou no n.º 9 do artigo 29.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE (2017). 55 (isto é, 71%)³⁹ das 78 convenções fiscais celebradas por Portugal que se encontram em

³⁹ Em 1 de novembro de 2024. A percentagem das convenções fiscais celebradas com membros do Quadro Inclusivo BEPS (*Inclusive Framework on BEPS*) que está em conformidade com o padrão mínimo da Ação 6 era de 81%, em 1 de novembro de 2024.

vigor já respeitam o padrão mínimo da Ação 6 do Plano BEPS da OCDE/G20. Portugal implementou este “*minimum standard*” através do aditamento ao preâmbulo e da inserção da “cláusula PPT” em todas estas 55 convenções fiscais,⁴⁰ a qual está já em vigor em todas elas. A “cláusula PPT” irá produzir efeitos relativamente a outras 9 convenções fiscais celebradas por Portugal⁴¹ quando as modificações introduzidas pelo Instrumento Multilateral BEPS entrarem em vigor e produzirem efeitos no que respeita a estas 9 convenções (já estão em vigor mas ainda não produziram efeitos em 2 destas 9 convenções).

Além disso, Portugal assinou convenções fiscais com a Austrália (em novembro de 2023), e com o Quênia (em julho de 2018), que também incluem uma “cláusula PPT” (mas ainda não estão em vigor).

Por último, refira-se que Portugal tomou medidas (além das previstas no Instrumento Multilateral BEPS) para implementar o padrão mínimo da Ação 6 do Plano BEPS da OCDE/G20, nomeadamente no que se refere às convenções fiscais celebradas com a Alemanha, Brasil, Cabo Verde e Moçambique.⁴²

5.2. O princípio orientador constante do parágrafo 61 do Comentário ao artigo 1.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE

Não existem orientações publicadas pela Autoridade Tributária e Aduaneira nem jurisprudência relativamente à interpretação do princípio orientador constante do parágrafo 61 do Comentário ao artigo 1.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE (2017).

⁴⁰ I.e. as convenções fiscais celebradas por Portugal com as seguintes jurisdições: Andorra, Angola, Áustria, Barém, Barbados, Bélgica, Bulgária, Canadá, Chile, China (República Popular da), Costa do Marfim, Croácia, Chipre, República Checa, Dinamarca, França, Geórgia, Grécia, Hong Kong (China), Hungria, Islândia, Índia, Indonésia, Irlanda, Israel, Japão, República da Coreia, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, México, Países Baixos, Noruega, Omã, Paquistão, Panamá, Polónia, Catar, Roménia, Rússia, São Marino, Arábia Saudita, Senegal, Singapura, Eslováquia, Eslovénia, África do Sul, Espanha, Tunísia, Ucrânia, Emirados Árabes Unidos, Reino Unido, Uruguai, Vietname.

⁴¹ I.e. as convenções fiscais celebradas por Portugal com as seguintes jurisdições: Argélia, Colômbia, Estónia, Itália, Koweit, Marrocos, Peru, Suíça e Turquia.

⁴² OECD, *Prevention of Tax Treaty Abuse – Sixth Peer Review Report on Treaty Shopping: Inclusive Framework on BEPS: Action 6*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, 2024, p. 241, disponível em: <https://doi.org/10.1787/36cebf8e-en>

5.3. A relação entre a CGAA da lei interna e a CGAA das convenções fiscais

Vide as secções 2.3 a 2.5 supra.

Muitas CDTs celebradas por Portugal incluem uma norma que prevê que as disposições da Convenção não serão interpretadas de modo a impedir a aplicação por um Estado Contratante das disposições anti abuso previstas na sua lei interna.

Tanto quanto é do conhecimento dos autores deste relatório, a relação entre a CGAA prevista na lei interna portuguesa e a CGAA constante de convenção fiscal celebrada por Portugal ainda não foi objeto de litigância judicial.

6. Potenciais conflitos entre normas (regra de prevalência)

6.1. Entre uma norma especial antiabuso e a CGAA

Na opinião dos autores deste relatório, não existem conflitos potenciais entre uma norma especial antiabuso e a CGAA (e.g. a “cláusula PPT”) previstas numa convenção fiscal, porque a “cláusula PPT” prevista no n.º 9 do artigo 29.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE (2017) aplica-se “não obstante quaisquer outras disposições da presente Convenção”. Assim sendo, uma “cláusula PPT” semelhante à prevista no n.º 9 do artigo 29.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE (2017) prevalece sobre as outras disposições da convenção fiscal.

6.2. Jurisprudência respeitante à interação entre as normas especiais antiabuso e a CGAA previstas nas convenções fiscais

Tanto quanto é do conhecimento dos autores deste relatório, em Portugal não existe jurisprudência (nem orientações administrativas) respeitante à interação entre as normas especiais antiabuso e a CGAA previstas nas convenções fiscais.

7. Exemplos de uso abusivo de convenções fiscais

7.1. Cenário 1 – “*Treaty shopping*”

Vide a secção 3.1. *supra*.

7.2. Cenário 2 – Subcapitalização

Os autores deste relatório não têm conhecimento de qualquer processo judicial em Portugal relativo a uma situação de uso abusivo de convenção fiscal num cenário de subcapitalização.

7.3. Cenário 3 – Sobrecapitalização

Os autores deste relatório não têm conhecimento de qualquer processo judicial em Portugal relativo a uma situação de uso abusivo de convenção fiscal num cenário de sobrecapitalização.

7.4. Cenário 4 – Entidades transparentes e/ou híbridas

Os autores deste relatório não têm conhecimento de qualquer processo judicial em Portugal relativo a uma situação de uso abusivo de convenção fiscal envolvendo entidades transparentes e/ou híbridas.

7.5. Cenário 5 – “*Surplus stripping*”

Os autores deste relatório não têm conhecimento de qualquer processo judicial em Portugal relativo a uma situação de uso abusivo de convenção fiscal num cenário de “*surplus stripping*”.

Parte III

8. Mecanismos de resolução de litígios

8.1. Procedimento amigável

A Autoridade Tributária e Aduaneira considera que as questões relativas à aplicação de disposições antiabuso constantes de convenções fiscais caem no âmbito de aplicação do procedimento amigável.

As questões relativas à aplicação de disposições antiabuso previstas na lei interna portuguesa estão igualmente abrangidas no âmbito de aplicação do procedimento amigável quando o sujeito passivo e a Autoridade Tributária e Aduaneira não estejam de acordo relativamente à questão de saber se a aplicação de uma disposição antiabuso constante da lei interna conflitua com as disposições de uma convenção fiscal.⁴³

O Guia Prático Procedimentos Amigáveis publicado pela Autoridade Tributária e Aduaneira fornece exemplos (na Secção 2, sobre o âmbito dos procedimentos amigáveis) de situações em que os sujeitos passivos podem solicitar a abertura de um procedimento amigável, incluindo, *inter alia*, situações em que o sujeito passivo e as autoridades tributárias que efetuem um ajustamento não estejam de acordo relativamente à questão de saber se:

- Se encontram verificadas as condições para a aplicação de uma disposição anti abuso constante de uma CDT;
- A aplicação de uma norma anti abuso constante da lei interna conflitua com as disposições de uma CDT.⁴⁴

⁴³ V. pontos 6 e 7 do *Portugal Dispute Resolution Profile*, publicado pela OCDE, disponível em: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/dispute-resolution/portugal-dispute-resolution-profile.pdf>

⁴⁴ V. secção 2 do *Guia Prático Procedimentos Amigáveis*, disponível em: https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/convencoes_evitar_dupla_tributacao/Documents/Procedimento_Amigavel_Guia_Pratico.pdf

No entanto, não foi recebido nenhum pedido referente a situações destes tipos pela Autoridade Tributária e Aduaneira, no período compreendido entre 1 de janeiro de 2016 e 31 de agosto de 2019.⁴⁵

Quanto a “procedimentos amigáveis não respeitantes a questões de preços de transferência”, em Portugal houve 59 processos que foram iniciados em 2022, 35 que foram concluídos em 2022, e, no final de 2022, existia um stock de 87 processos classificados nesta categoria residual.⁴⁶

8.2. Arbitragem

Embora, no passado, em matéria de negociação e renegociação de convenções fiscais bilaterais, a política portuguesa passasse por nem propor nem aceitar arbitragem obrigatória e vinculativa, esta política mudou. Atualmente, Portugal propõe ao outro Estado Contratante incluir, na convenção fiscal bilateral, arbitragem obrigatória e vinculativa, sujeita às mesmas reservas que foram formuladas por Portugal no âmbito do Instrumento Multilateral BEPS.⁴⁷

A Parte VI do Instrumento Multilateral BEPS (que prevê um procedimento de arbitragem obrigatória e vinculativa) já se aplica às convenções fiscais celebradas por Portugal com 18 países.⁴⁸ No entanto, aplicam-se reservas de “formato livre” (i.e. reservas quanto ao âmbito da arbitragem, formuladas nos termos do artigo 28.º do Instrumento Multilateral BEPS). Entre outros, Portugal reservou-se no direito de excluir do âmbito da arbitragem os casos que envolvam a aplicação de disposições gerais antiabuso previstas na sua legislação interna ou de disposições antiabuso previstas numa sua convenção fiscal abrangida, tal como modificada pelo Instrumento Multilateral BEPS. Para este efeito, as disposições gerais antiabuso previstas na legislação interna portuguesa incluem os artigos 38.º e 39.º da Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro, na sua redação atual. As disposições posteriores que substituam,

⁴⁵ V. OECD, *Making Dispute Resolution More Effective – MAP Peer Review Report, Portugal (Stage 2): Inclusive Framework on BEPS: Action 14*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, 2021, parágrafos 82 e 84, disponível em: <https://doi.org/10.1787/b7f3e217-en>

⁴⁶ V. *Mutual Agreement Procedure Statistics per jurisdiction (Portugal)*, publicadas pela OCDE, disponíveis em: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issue-focus/map-statistics/map-statistics-portugal.pdf>

⁴⁷ OECD, *Making Dispute Resolution More Effective – MAP Peer Review Report, Portugal (Stage 2): Inclusive Framework on BEPS: Action 14*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, 2021, parágrafo 227, disponível em: <https://doi.org/10.1787/b7f3e217-en>

⁴⁸ Andorra, Áustria, Barbados, Bélgica, Canadá, Dinamarca, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Singapura, Eslovénia, Espanha e Reino Unido. Além disso, a Parte VI do Instrumento Multilateral BEPS também se aplicará à CDT com a Suíça (quando o Instrumento Multilateral BEPS produzir efeitos) e à CDT com a Itália (quando o Instrumento Multilateral BEPS entrar em vigor para a Itália e produzir efeitos).

alterem ou atualizem as disposições antiabuso anteriormente mencionadas ficam igualmente abrangidas.

Para efeitos de aplicação da Parte VI do Instrumento Multilateral BEPS, Portugal reservou-se no direito de substituir o prazo de dois anos estabelecido na alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º do Instrumento Multilateral BEPD por um prazo de três anos, de acordo com o n.º 11 do mesmo artigo.

O método do “parecer independente” (“*independent opinion*”) aplica-se como o método de arbitragem “*standard*” relativamente às “convenções fiscais abrangidas” notificadas por Portugal, exceto na medida em que as autoridades competentes dos Estados contratantes acordem entre si regras diferentes ou exceto quando o outro Estado contratante se tenha reservado no direito de não aplicar o método do “parecer independente” ao abrigo do n.º 3 do artigo 23.º do Instrumento Multilateral BEPS.⁴⁹

A CDT recentemente celebrada entre Portugal e a Austrália (2023) também inclui (no Capítulo II do seu Protocolo) um procedimento de arbitragem obrigatória e vinculativa, semelhante ao previsto na Parte VI do Instrumento Multilateral BEPS. Os casos que envolvam a aplicação de cláusulas gerais antiabuso do direito interno, ou disposições antiabuso previstas nesta convenção fiscal, estão excluídos do âmbito da arbitragem. A CDT entre Portugal e o Japão (2017) permite o recurso a arbitragem para casos abrangidos pelo artigo 9.º dessa convenção fiscal, ao abrigo de uma disposição semelhante ao n.º 5 do artigo 25.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE (2017) complementada por outras disposições constantes dos parágrafos 12 e 13 do seu Protocolo (com sujeição a uma cláusula de tipo “Nação Mais Favorecida” relativamente ao âmbito da arbitragem)⁵⁰. O “parecer independente” é a modalidade usada nestas convenções fiscais bilaterais celebradas por Portugal.

Além disso, Portugal celebrou com os outros Estados-Membros da União Europeia uma Convenção relativa à eliminação da dupla tributação em caso de correção de lucros entre empresas associadas (90/436/CEE) – a chamada “Convenção de Arbitragem” – e transpôs a Diretiva do Conselho (UE) 2017/1852 de 10 de outubro de 2017 relativa aos mecanismos de resolução de litígios em matéria fiscal na União Europeia (DRM), através da Lei n.º 120/2019, de 19 de setembro, que estabelece mecanismos para a resolução de litígios que envolvam as autoridades competentes de Portugal e de outros Estados-Membros da União Europeia em resultado da interpretação e aplicação de acordos e convenções para evitar a dupla tributação do

⁴⁹ V. *Portugal – MLI Arbitration Profile*, publicado pela OCDE, disponível em:

<https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/beps-ml/beps-ml-arbitration-profile-portugal.pdf>

⁵⁰ A entrada em vigor da CDT celebrada entre Portugal e a Austrália (2023) irá acionar a mencionada cláusula de tipo “Nação Mais Favorecida” constante da CDT celebrada entre Portugal e o Japão (2017).

rendimento e, quando aplicável, do património. No entanto, Portugal reservou-se no direito de excluir do âmbito de aplicação da Parte VI do Instrumento Multilateral BEPS os casos que possam ser submetidos a arbitragem, ao abrigo da Convenção de Arbitragem da UE, conforme alterada, ou da Diretiva do Conselho (UE) 2017/1852, de 10 de outubro de 2017 (DRM), ou ao abrigo de qualquer outro instrumento da União Europeia.

A Secção 5 do Guia Prático Procedimentos Amigáveis, publicado pela Autoridade Tributária e Aduaneira, inclui informações sobre o processo de arbitragem ao abrigo da Convenção de Arbitragem.⁵¹

No entanto, em Portugal, ainda não houve nenhum caso de arbitragem.

8.3. Outros mecanismos de resolução de litígios disponíveis (por exemplo, mediação)

No que diz respeito a litígios fiscais, não está disponível nenhum outro mecanismo de resolução de litígios, como a mediação, em Portugal.

⁵¹ V. pág. 24 da Secção 5 do Guia Prático Procedimentos Amigáveis, disponível em: https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/convencoes_evitar_dupla_tributacao/Documents/Procedimento_Amigavel_Guia_Pratico.pdf

Parte IV

9. Política

9.1. A importância da tributação na fonte

A tributação na fonte é importante na política fiscal internacional de Portugal. Portugal é uma pequena economia importadora de capital e de tecnologias e, conseqüentemente, tem sido desde há muito tempo, predominantemente um país de fonte.

9.2. Os trabalhos da OCDE no projeto BEPS

Portugal é membro do Quadro Inclusivo BEPS da OCDE/G20 e tem participado nos seus trabalhos. As medidas recomendadas no âmbito da Ação 2 do BEPS (Neutralização dos efeitos das assimetrias híbridas) foram implementadas no direito interno através dos artigos 68.º-A a 68.º-D do Código do IRC, aditados pela Lei n.º 24/2020, transpondo a Diretiva 2017/952 (ATAD II). As recomendações adotadas no âmbito da Ação 3 do BEPS (Sociedades Estrangeiras Controladas) foram implementadas no direito interno através das alterações aos artigos 54.º-A e 66.º do CIRC, alterados pela Lei n.º 32/2019 que transpôs a Diretiva 2016/1164 (ATAD). As recomendações adotadas no âmbito da Ação 4 do BEPS (Limitação às deduções de juros) foram implementadas no direito interno através das alterações ao artigo 67.º do CIRC, alterado pela Lei n.º 32/2019 que transpôs a Diretiva 2016/1164 (ATAD). As recomendações (e o padrão mínimo) adotadas no âmbito da Ação 5 do BEPS (Combater de modo mais eficaz as práticas fiscais prejudiciais) foram implementadas no direito interno através da alteração ao artigo 50.º-A do CIRC, alterado pela Lei n.º 2/2020, que implementou a “*nexus approach*”, e através da Lei n.º 98/2017, que transpôs a Diretiva (UE) 2015/2376 (DAC 3), no que respeita à troca automática obrigatória de informações relativas a decisões fiscais prévias transfronteiriças e a acordos prévios sobre preços de transferência.

Os *standards* mínimos e outras recomendações adotadas no âmbito da Ação 6 do BEPS (Prevenir a utilização abusiva das convenções fiscais) foram implementadas nas Convenções para evitar a dupla tributação recentemente celebradas por Portugal, por exemplo com Angola (2018), Quênia (2018) e Austrália (2023), ou através da “Convenção Multilateral para a Aplicação das Medidas Relativas às Convenções Fiscais Destinadas a Prevenir a Erosão da Base Tributária e

a Transferência de Lucros” (Instrumento Multilateral BEPS). E, ainda, através das alterações à alínea f) do n.º 3 do artigo 4.º do CIRC, aditadas pela Lei n.º 114/2017, que impôs a tributação na fonte das mais-valias derivadas da alienação de participações ou direitos similares em entidades cujo valor resulte principalmente de bens imobiliários.

As recomendações adotadas no âmbito da Ação 7 do BEPS (Elisão artificiosa da qualificação como estabelecimento estável) foram implementadas no direito interno português através das alterações ao artigo 5.º do CIRC, alterado pela Lei n.º 75-B/2020, e nas Convenções para evitar a dupla tributação recentemente celebradas por Portugal, por exemplo, com Angola (2018) e Austrália (2023), ou através do Instrumento Multilateral BEPS.

As recomendações adotadas no âmbito das Ações 8 a 10 do BEPS (Preços de Transferência) foram implementadas no direito interno português através das alterações ao artigo 63.º do CIRC, alterado pela Lei n.º 119/2019, e da Portaria n.º 268/2021.

As recomendações adotadas no âmbito da Ação 12 do BEPS (Regras de divulgação obrigatória) foram implementadas no direito interno através da Lei n.º 26/2020 que transpôs a Diretiva (UE) 2018/822 (DAC 6).

As recomendações (e o *standard* mínimo) adotadas no âmbito da Ação 13 do BEPS (Relatórios por País) foram implementadas no direito interno através do artigo 121.º-A do CIRC aditado pela Lei n.º 7-A/2016 e alterado pela Lei n.º 98/2017 (que também aditou o artigo 121.º-B do CIRC), que transpôs a Diretiva (UE) 2016/881 (DAC 4).

As recomendações (e os *standards* mínimos) adotadas no âmbito da Ação 14 do BEPS (Melhoria da resolução de litígios) foram implementadas nas Convenções destinadas a evitar a dupla tributação recentemente celebradas por Portugal, por exemplo com Angola (2018), Quênia (2018) e Austrália (2023), ou através do Instrumento Multilateral BEPS. Além disso, a Autoridade Tributária e Aduaneira reviu os procedimentos administrativos e publicou o “Guia Prático Procedimentos Amigáveis” em dezembro de 2017. Adicionalmente, a Lei n.º 120/2019 transpôs a Diretiva (UE) 2017/1852 relativa aos mecanismos de resolução de litígios em matéria fiscal na União Europeia (DRM).

No que diz respeito à Ação 15 do BEPS (Instrumento Multilateral), Portugal assinou a Convenção Multilateral para a Aplicação das Medidas Relativas às Convenções Fiscais Destinadas a Prevenir a Erosão da Base Tributária e a Transferência de Lucros (BEPS MLI) em 7 de junho de 2017, e o BEPS MLI entrou em vigor para Portugal em 1 de junho de 2020. Portugal notificou 79 CDTs como “convenções fiscais abrangidas”.⁵²

⁵² V. *Portugal’s MLI position*, disponível em:

<https://www.oecd.org/tax/treaties/beps-ml-position-portugal-consolidated.pdf>

9.3. Utilização indevida de convenções fiscais

Em Portugal, o abuso fiscal e o planeamento fiscal agressivo em geral são uma grande preocupação política. A este respeito, pode sublinhar-se que os Relatórios anuais sobre as atividades desenvolvidas de “Combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras” para os anos 2019-2023 incluem o número de casos em que foi autorizada a aplicação da CGAA prevista na lei interna, que foram resumidos no quadro abaixo.

Quadro I

Número de casos em que foi autorizada a aplicação da CGAA prevista na lei interna, por ano (no período 2019-2023)

Ano	Número de casos em que foi autorizada a aplicação da CGAA prevista na lei interna
2019 ⁵³	13
2020 ⁵⁴	29
2021 ⁵⁵	38
2022 ⁵⁶	38
2023 ⁵⁷	43

⁵³ V. pp. 23 e 202 do Relatório de 2019, disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDA0tgAAG8yIUwUAAAA%3d>

⁵⁴ V. p. 100 do Relatório de 2020, disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNLQ0NwEAcXP9iAUAAAA%3d>

⁵⁵ V. p. 108 do Relatório de 2021, disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDYwNgcAyxRA0AUAAAA%3d>

⁵⁶ V. p. 114 do Relatório de 2022, disponível em: <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XVLeg/5COF/Paginas/RelatoriosExternos.aspx?t=556d56735958544473334a7062334d675a473867523239325a584a75627939535a577868644d4f7a636d6c764947526c4945463061585a705a47466b5a584d675247567a5a57353262327832615752686379426b5a534244623231695958526c494d4f6749455a795958566b5a53426c49455632595850446f323867526d6c7a593246706379426c4945466b645746755a576c7959584d3d&Path=OyK2v3S8li6ERoX2xKcCS8hj%2FUSpG%2BZytMpbC8mlglzWjlXkLBPS6uiVqLb6fZg%2Bm3uPfwJyWKQNdlJ8AYnLufrXucyH8CX5iCaTgZGROkrOnD9JMN0mKjgRjSL3Hs1LR0pBBaowzA%2Fo2LJMOxmwNDbJUY3IE2N2OU8KX61uoJ9Evlp2dHknqfqaV10qb6YKEMi9bcYRGekPX9KgiwBJWW9v86MwQKsOMwy7mlkfgyez8tjGqxMQcF%2Bua3kXaxuuK6Q1KYBuM%2Bsi0Xbu9EkUwknKhNdj5QVWLOaioRGHN2p%2BDDNpVvPnqGPN51713BgIU8zUcr3xmO0vTR02ZBVZMuWulrGknkmoCZ5el1OeMQfXLhRYmfeT1M3lj8428bBTDDj3QwjHzVjW1wBCEIBJ09ms0cWpYb6qsGeCoJxRSStXZmLiD5VX%2FfNioi1HLmPSgjX8yVBT0jqVrMBctq%2BsZPbrjyHWmWu5xeE9XiRMoLe%2F6aWfAP0iEz62Yd9kSCQl%2FDJw3oQldRFW4%2FxAtdw9g%3D%3D>

⁵⁷ V. p. 102 do Relatório de 2023, disponível em: <https://www.lexpoint.pt/Fileget.aspx?FileId=54229>

Fonte: Relatórios Anuais de atividades desenvolvidas de “combate à evasão e fraude fiscais e aduaneiras” 2019-2023

9.4. O Instrumento Multilateral BEPS

Portugal assinou o Instrumento Multilateral BEPS em 7 de junho de 2017, e este entrou em vigor relativamente a Portugal em 1 de junho de 2020.

Parte V

10. Perspetivas futuras – como combater o uso indevido de convenções fiscais no futuro

10.1. Iniciativas para reforçar as medidas antiabuso no direito interno e/ou nas convenções fiscais

Portugal tomou iniciativas para reforçar as medidas antiabuso, tanto no âmbito do direito interno (normas especiais antiabuso e CGAA alteradas, como foi acima mencionado, na secção 2.1) como no âmbito das convenções fiscais (mediante a inclusão de normas especiais antiabuso e de uma “cláusula PPT”, quer através de negociações bilaterais quer através do Instrumento Multilateral BEPS).

10.2. A regra de sujeição a imposto (STTR) do Pilar II nas convenções fiscais

Portugal é membro do Quadro Inclusivo BEPS da OCDE/G20 e aderiu⁵⁸ à Declaração sobre uma solução assente em dois pilares para enfrentar os desafios fiscais decorrentes da digitalização da economia, de 8 de outubro de 2021,⁵⁹ e, portanto, comprometeu-se a implementar a regra de sujeição a imposto do Pilar II (*Subject To Tax Rule*, STTR) nas suas convenções fiscais bilaterais sempre que um país em desenvolvimento o solicite.

⁵⁸ V. a lista dos Membros do Quadro Inclusivo BEPS da OCDE/G20 que aderiram à Declaração de outubro de 2021 sobre uma solução assente em dois pilares, disponível em: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/beps/oecd-g20-inclusive-framework-members-joining-statement-on-two-pillar-solution-to-address-tax-challenges-arising-from-digitalisation-october-2021.pdf>

⁵⁹ V. OCDE/G20, “Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy”, da OCDE/G20”, 8 de outubro de 2021, disponível em: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>

Além disso, Portugal manifestou a sua intenção de assinar a Convenção multilateral para facilitar a implementação da regra de sujeição a imposto do Pilar II (STTR MLI).⁶⁰

10.3. Proteger a tributação na fonte através da criação de um nível mínimo para a concorrência fiscal internacional

A implementação das regras GloBE em Portugal também poderia ajudar a reduzir o uso abusivo de convenções fiscais e o Pilar II poderia ajudar a proteger a tributação na fonte ao estabelecer um nível mínimo para a concorrência fiscal internacional.

Neste contexto, a Assembleia da República aprovou, por unanimidade,⁶¹ um imposto complementar nacional qualificado mínimo (*Qualified Domestic Minimum Top-up Tax, QDMTT*),⁶² transpondo para o direito interno a Diretiva (UE) 2022/2523 do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, relativa à garantia de um nível mínimo mundial de tributação para os grupos de empresas multinacionais e grandes grupos nacionais na União Europeia.

Conclusões

Portugal é membro da OCDE e segue em larga medida o Modelo de Convenção Fiscal desta organização internacional, com determinadas reservas, bem como os seus Comentários, com algumas observações.

A Autoridade Tributária e Aduaneira, ao procurar combater o uso indevido de uma convenção fiscal, pode considerar, em primeiro lugar, a aplicação de normas especiais antiabuso previstas na lei fiscal interna.

⁶⁰ V. lista de Signatários e Partes do STTR MLI, publicada pela OCDE, em:

<https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/sttr/sttr-ml-signatories-and-parties.pdf>

⁶¹ <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalhelIniciativa.aspx?BID=284024>

⁶² V. Lei n.º 41/2024, de 8 de novembro, disponível em:

<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/41-2024-895990687>

A lei interna portuguesa prevê várias normas especiais antiabuso que são vistas como sendo eficazes, bem como uma Cláusula Geral Antiabuso (“CGAA”) – semelhante à cláusula PPT, prevista no Modelo de Convenção Fiscal da OCDE (2017). De acordo com a redação atual da CGAA da lei interna, a elisão fiscal é definida como “as construções ou séries de construções que, tendo sido realizadas com a finalidade principal ou uma das finalidades principais de obter uma vantagem fiscal que frustre o objeto ou a finalidade do direito fiscal aplicável, sejam realizadas com abuso das formas jurídicas ou não sejam consideradas genuínas”. Para este efeito, considera-se que uma construção ou série de construções não é genuína na medida em que não seja realizada por razões económicas válidas que reflitam a substância económica.

Existem vários processos judiciais que envolvem a aplicação de normas especiais antiabuso bem como da CGAA previstas na lei interna portuguesa.

Muitas CDTs celebradas por Portugal incluem uma norma que prevê expressamente que as disposições da Convenção não serão interpretadas de modo a impedir a aplicação por um Estado Contratante das disposições antiabuso previstas na sua legislação interna.

As normas especiais antiabuso e a CGAA previstas na lei interna portuguesa foram recentemente modificadas em resposta ao Plano BEPS da OCDE/G20 e são compatíveis com as recomendações deste Plano.

As convenções fiscais prevalecem sobre as normas de direito interno.

No que respeita a situações típicas de abuso de convenções fiscais, em Portugal existem alguns processos envolvendo “*treaty shopping*”. Contudo, tanto quanto é do conhecimento dos autores deste relatório, não existem casos envolvendo transmissões indiretas ou “*surplus stripping*”.

Podem ser encontradas normas especiais antiabuso em muitas convenções fiscais celebradas por Portugal, nomeadamente para assegurar que a aplicação de convenções fiscais não restringe o direito de um Estado Contratante a tributar os seus residentes; para combater a elisão artificial da qualificação como estabelecimento estável; para assegurar a tributação efetiva de mais-valias derivadas da alienação de participações ou direitos similares em entidades cujo valor resulte principalmente de bens imobiliários; para prever um período mínimo de detenção das participações para certas transações de transferência de dividendos; e para combater situações em que rendimentos provenientes das atividades pessoais exercidas por um artista ou desportista sejam atribuídos a uma outra pessoa.

Portugal tem apenas uma convenção fiscal que contém uma disposição de limitação de benefícios (LOB).

Relativamente a CGAA inseridas nas convenções fiscais, mais de 70% das CDTs celebradas por Portugal em vigor já contém uma “cláusula PPT”.

No que respeita às entidades transparentes, Portugal reservou-se no direito de não aplicar o artigo 3.º do Instrumento Multilateral BEPS às suas convenções fiscais abrangidas. De forma coerente, Portugal reservou também o direito de não incluir o n.º 2 do artigo 1.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE (2017) nas suas convenções para evitar a dupla tributação em face das dificuldades administrativas resultantes de algumas das soluções apresentadas no relatório *“The Application of the OECD Model Tax Convention to Partnerships”*. Contudo, uma convenção fiscal celebrada por Portugal em 2023 inclui uma disposição que prevê expressamente a *“look through approach”*, mas minimiza as dificuldades administrativas, bem como as oportunidades de planeamento fiscal para entidades híbridas.

Relativamente aos mecanismos de resolução de litígios, a Autoridade Tributária e Aduaneira considera que as questões relativas à aplicação de disposições antiabuso constantes de convenções fiscais caem no âmbito de aplicação do procedimento amigável. As questões relativas à aplicação de disposições antiabuso previstas na lei interna portuguesa estão igualmente abrangidas no âmbito de aplicação do procedimento amigável quando o sujeito passivo e a Autoridade Tributária e Aduaneira não estejam de acordo relativamente à questão de saber se a aplicação de uma disposição antiabuso constante da lei interna conflitua com as disposições de uma convenção fiscal.

A Parte VI do Instrumento Multilateral BEPS (que prevê um procedimento de arbitragem obrigatória e vinculativa) já se aplica às convenções fiscais celebradas por Portugal com 18 países. Entre outros, Portugal reservou-se no direito de excluir do âmbito da arbitragem os casos que envolvam a aplicação de disposições gerais antiabuso previstas na sua legislação interna ou de disposições antiabuso previstas numa sua convenção fiscal abrangida, tal como modificada pelo Instrumento Multilateral BEPS.

O método do “parecer independente” aplica-se como o método de arbitragem *“standard”* relativamente às “convenções fiscais abrangidas” notificadas por Portugal.

Uma convenção fiscal celebrada por Portugal em 2023 também inclui um procedimento de arbitragem obrigatório e vinculativo, semelhante ao previsto na Parte VI do Instrumento Multilateral BEPS.

Além disso, Portugal celebrou com os outros Estados-Membros da União Europeia uma Convenção relativa à eliminação da dupla tributação em caso de correção de lucros entre empresas associadas (90/436/CEE) – a chamada “Convenção de Arbitragem” – e transpôs a Diretiva do Conselho (UE) 2017/1852 de 10 de outubro de 2017 relativa aos mecanismos de resolução de litígios em matéria fiscal na União Europeia (DRM), através da Lei n.º 120/2019, de 19 de setembro, que estabelece mecanismos para a resolução de litígios que envolvam as autoridades competentes de Portugal e de outros Estados-Membros da União Europeia em

resultado da interpretação e aplicação de acordos e convenções para evitar a dupla tributação do rendimento e, quando aplicável, do património.

O Guia Prático Procedimentos Amigáveis, publicado pela Autoridade Tributária e Aduaneira, inclui informações sobre o processo de arbitragem ao abrigo da Convenção de Arbitragem. No entanto, em Portugal, ainda não houve nenhum caso de arbitragem.

A tributação na fonte é importante na política fiscal internacional de Portugal. Portugal é uma pequena economia importadora de capital e de tecnologias e, conseqüentemente, tem sido desde há muito tempo, predominantemente um país de fonte.

Portugal é membro do Quadro Inclusivo BEPS da OCDE/G20 e tem participado nos seus trabalhos. As medidas recomendadas no âmbito das Ações BEPS 2 a 5, 7 a 10, 12 e 13 foram implementadas na lei interna portuguesa. As medidas recomendadas no âmbito das Ações BEPS 6, 7 e 14 foram implementadas nas convenções para evitar a dupla tributação recentemente celebradas por Portugal ou através do Instrumento Multilateral BEPS. Além disso, a Autoridade Tributária e Aduaneira reviu os procedimentos administrativos e publicou o “Guia Prático Procedimentos Amigáveis” em dezembro de 2017.

No que diz respeito à Ação 15 do BEPS, Portugal assinou a Convenção Multilateral para a Aplicação das Medidas Relativas às Convenções Fiscais Destinadas a Prevenir a Erosão da Base Tributária e a Transferência de Lucros (BEPS MLI), que entrou em vigor para Portugal em 1 de junho de 2020.

Para combater o uso indevido de convenções fiscais no futuro, Portugal tomou iniciativas para reforçar as medidas antiabuso, tanto no âmbito do direito interno como no âmbito das convenções fiscais (mediante a inclusão de normas especiais antiabuso e de uma “cláusula PPT”, quer através de negociações bilaterais quer através do Instrumento Multilateral BEPS).

Portugal comprometeu-se a implementar a regra de sujeição a imposto (STTR) do Pilar II nas suas convenções fiscais bilaterais sempre que um país em desenvolvimento o solicite. Além disso, Portugal manifestou a sua intenção de assinar a Convenção multilateral para facilitar a implementação da regra de sujeição a imposto do Pilar II.

A implementação das regras GloBE em Portugal também poderia ajudar a reduzir o uso abusivo de convenções fiscais e o Pilar II poderia ajudar a proteger a tributação na fonte ao estabelecer um nível mínimo para a concorrência fiscal internacional. Neste contexto, a Assembleia da República aprovou um imposto complementar nacional qualificado mínimo (QDMTT), transpondo para o direito interno a Diretiva (UE) 2022/2523 do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, relativa à garantia de um nível mínimo mundial de tributação para os grupos de empresas multinacionais e grandes grupos nacionais na União Europeia.

Referências e Bibliografia

I. Legislação

- Artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), disponível em: www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis
- Artigos 35.º, 38.º e 39.º da Lei Geral Tributária (LGT), disponíveis em: https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/Cod_download/Documents/LGT_07_2025.pdf
- Artigo 63.º do Código de Procedimento e Processo Tributário (CPPT), disponível em: https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/Cod_download/Documents/CPPT_07_2025.pdf
- Artigos 4.º, 5.º, 6.º, 23.º-A, n.º 1, al. r) e n.º 7, 50.º-A, 51.º, n.os 13 e 14, 54.º-A, 63.º, 66.º, 67.º, 68.º-A a 68.º-D, 73.º, n.º 10, 121.º-A e 121.º-B do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRC), disponíveis em: https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/Cod_download/Documents/CIRC.pdf
- Artigos 16.º, n.º 6, e 45.º, n.º 1, alínea b), do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS), disponíveis em: https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/Cod_download/Documents/CIRS.pdf
- Artigos 6.º, al. e), 15.º, n.º 3, do Código do Imposto do Selo (CIS), disponíveis em: https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/Cod_download/Documents/CIS_07_2025.pdf
- Lei n.º 26/2020, de 21 de julho, disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/26-2020-138461836>
- Lei n.º 24/2020, de 6 de julho, disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/24-2020-137261493>
- Lei n.º 32/2019, de 3 de maio, disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/32-2019-122217198>
- Lei n.º 120/2019, de 19 de setembro, disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/120-2019-124831325>

- Lei n.º 98/2017, de 24 de agosto, disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/98-2017-108051987>
- Convenções para Evitar a Dupla Tributação celebradas por Portugal, disponíveis em: https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/convencoes_evitar_dupla_tributacao/convencoes_tabelas_doclib/Pages/convencoes.aspx
- Convenção para Evitar a Dupla Tributação celebrada por Portugal com a Austrália, disponível em: <https://treasury.gov.au/sites/default/files/2023-11/australia-portugal-tax-treaty-30-november-2023.pdf>

II. Jurisprudência

A. Supremo Tribunal Administrativo

CGAA da lei interna

1. Acórdão n.º 046/24.3BALSB, de 26 de setembro de 2024, do Supremo Tribunal Administrativo, disponível em: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/ef45fed3c6c1973b80258ba400647f10?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1
2. Acórdão n.º 0147/22.2BALSB, de 21 de março de 2024, do Supremo Tribunal Administrativo, disponível em: <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/15998060d40fb39b80258ae70053b9da?OpenDocument>
3. Acórdão n.º 03285/11.3BEPRT, de 7 de junho de 2023, do Supremo Tribunal Administrativo, disponível em: <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/157651212d5b982b802589e3004cb7ea?OpenDocument>
4. Acórdão n.º 0525/13.8BEAVR, de 8 de março de 2023, do Supremo Tribunal Administrativo (Segunda Secção), disponível em: <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/-/c778df97828f33e080258971004c31ad>
5. Acórdão n.º 03110/09.5BCLSB, de 12 de outubro de 2022, do Supremo Tribunal Administrativo, disponível em: <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/8cfaf4497023b741802588de0058c140?OpenDocument>

6. Acórdão n.º 0138/20.8BALSB, de 26 de maio de 2022, do Supremo Tribunal Administrativo, disponível em:
<https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/461e4cce555ae316802588520030de02?OpenDocument>
7. Acórdão n.º 02507/15.6BEBRG, de 12 de janeiro de 2022, do Supremo Tribunal Administrativo, disponível em:
<https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/97e17bb6c8a6d96e802587cb003fde54?OpenDocument>
8. Acórdão n.º 01869/13.4BEBRG 01152/17, de 12 de maio de 2021, do Supremo Tribunal Administrativo, disponível em:
<https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/26732fc523c30d72802586d8004e6b60?OpenDocument>
9. Acórdão n.º 025/20.0BALSB, de 30 de setembro de 2020, do Supremo Tribunal Administrativo, como uniformização de jurisprudência, disponível em:
<https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/9c33618852e3483e802585fa0050507d?OpenDocument&Highlight=0,025%2F20.0BALSB>
10. Acórdão n.º 06/20.3BALSB, de 30 de setembro de 2020, do Supremo Tribunal Administrativo, como uniformização de jurisprudência, disponível em:
<https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/fc170e5bfc79ab7c802585fb002eca42?OpenDocument>

B. Tribunal Central Administrativo Sul

CGAA da lei interna

1. Acórdão n.º 2557/08.9BCLSB, de 27 de outubro de 2022, do Tribunal Central Administrativo Sul, disponível em:
<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/36bdfc1ea576fc71802588e9003edd5e?OpenDocument>
2. Acórdão n.º 77/09.3BERS, de 24 de fevereiro de 2022, do Tribunal Central Administrativo Sul, disponível em:
<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/67fe2ec6cb097e8b802587f4007c08ea?OpenDocument>
3. Acórdão n.º 963/07.5 BELSB, de 25 de novembro de 2021, do Tribunal Central Administrativo Sul, disponível em:

<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/5edd61b15a7915da8025879c005f1462?OpenDocument>

4. Acórdão n.º 2925/04.5BELSB, de 30 de setembro de 2020, do Tribunal Central Administrativo Sul, disponível em:

<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/2c579cf13cbbcb4580258f3006a6f19?OpenDocument>

5. Acórdão n.º 04255/10, de 15 de fevereiro de 2011, do Tribunal Central Administrativo Sul, disponível em:

<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/717922be4ecb14e1802578490059ddf7?OpenDocument>

Normas especiais antiabuso da lei interna

1. Acórdão n.º 179/07.0BELSB, de 10 de outubro de 2024, do Tribunal Central Administrativo Sul, disponível em:

<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/25f7eb3cc8a4cd9180258bb90028d988?OpenDocument>

2. Acórdão n.º 1022/02.2BTLSR, de 14 de julho de 2022, disponível em:

<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/b95aa8670d10bd7680258887002ec882?OpenDocument>

3. Acórdão n.º 08149/14, de 23 de abril de 2015, do Tribunal Central Administrativo Sul, disponível em:

<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/8b1d2ef9b979d87280257e360050080c?OpenDocument>

C. Tribunal Central Administrativo Norte

CGAA da lei interna

1. Acórdão n.º 00140/13.6BEVIS, de 22 de fevereiro de 2024, do Tribunal Central Administrativo Norte, disponível em:

<https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/0f68aee59eabf27b80258ad9005b6f23?OpenDocument>

2. Acórdão n.º 01787/11.0BEBRG, de 3 de fevereiro de 2022, do Tribunal Central Administrativo Norte, disponível em:

<https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/0e53448d4c771faa802587e300589158?OpenDocument>

3. Acórdão n.º 00917/13.3BECBR, de 18 de outubro de 2018, do Tribunal Central Administrativo Norte, disponível em:

<https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/a01bf00020809369802583c1004e18ff?OpenDocument>

4. Acórdão n.º 01188/11.0BEPRT, de 28 de setembro de 2017, do Tribunal Central Administrativo Norte, disponível em:

<https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/6628575ee13ab283802581b500496e17?OpenDocument>

Norma especial antiabuso da lei interna

Acórdão n.º 00098/06.8BEBRG, de 23 de junho de 2021, do Tribunal Central Administrativo Norte disponível em:

<https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/9aa4b3d6890d1c0f80258705003cd443?OpenDocument>

D. Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)

“*Treaty shopping*” e norma especial antiabuso de convenção fiscal

Processo n.º 763/2015-T, de 27 de junho de 2016, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisooes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=treaty+shopping&id=1975

CGAA da lei interna

1. Processo n.º 823/2023-T, de 30 de setembro de 2024, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisooes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=2024-09-15&s_data_fim=2024-10-29&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=&id=8490

2. Processo n.º 498/2023-T, de 12 de julho de 2024, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisooes/decisao.php?listPage=1&listPageSize=100&s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=8207

3. Processo n.º 323/2023-T, de 11 de julho de 2024, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisooes/decisao.php?listPage=1&listPageSize=100&s_processo=-&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=8205

4. Processo n.º 497/2023-T, de 13 de maio de 2024, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=7955

5. Processo n.º 419/2023-T, de 2 de abril de 2024, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=7853

6. Processo n.º 592/2023-T, de 1 de abril de 2024, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=7833

7. Processo n.º 482/2023-T, de 12 de março de 2024, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=7743

8. Processo n.º 414/2023-T, de 22 de fevereiro de 2024, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=7719

9. Processo n.º 499/2023-T, de 6 de fevereiro de 2024, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?listPage=1&listPageSize=100&s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=7702

10. Processo n.º 744/2022-T, de 7 de agosto de 2023, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=7268

11. Processo n.º 21/2022-T, de 14 de fevereiro de 2023, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=6938

12. Processo n.º 20/2022-T, de 14 de fevereiro de 2023, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=6941

13. Processo n.º 44/2022-T, de 8 de fevereiro de 2023, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=6853

14. Processo n.º 860/2021-T, de 3 de outubro de 2022, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=6622

15. Processo n.º 106/2014-T, de 1 de junho de 2022, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&list Page=2&id=468

16. Processo n.º 415/2020-T, de 9 de abril de 2021, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=5377

17. Processo n.º 258/2020-T, de 23 de dezembro de 2020, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=5170

18. Processo n.º 788/2019-T, de 17 de outubro de 2020, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=4985

19. Processo n.º 481/2019-T, de 11 de maio de 2020, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=4783

20. Processo n.º 359/2019-T, de 31 de janeiro de 2020, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=4673

21. Processo n.º 167/2019-T, de 28 de janeiro de 2020, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=4520

22. Processo n.º 1/2019-T, de 28 de janeiro de 2020, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=4550

23. Processo n.º 317/2019-T, de 15 de janeiro de 2020, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=4587

24. Processo n.º 166/2019-T, de 26 de novembro de 2019, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=4423

25. Processo n.º 357/2018-T, de 24 de maio de 2019, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=4112

26. Processo n.º 461/2017-T, de 11 de junho de 2018, disponível em:
https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=3458
27. Processo n.º 177/2017-T, de 29 de março de 2018, disponível em:
https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=3343
28. Processo n.º 184/2017-T, de 2 de março de 2018, disponível em:
https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=3232
29. Processo n.º 219/2016-T, de 10 de julho de 2017, disponível em:
https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&listPage= 2&id=2838
30. Processo n.º 173/2015-T, de 4 de novembro de 2015, disponível em:
https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&listPage= 2&id=1465
31. Processo n.º 377/2014-T, de 22 de maio de 2015, disponível em:
https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&listPage= 2&id=1053
32. Processo n.º 315/2014-T, de 11 de abril de 2015, disponível em:
https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&listPage= 2&id=1033
33. Processo n.º 285/2013-T, de 6 de fevereiro de 2015, disponível em:
https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&listPage= 2&id=1565
34. Processo n.º 240/2014-T, de 3 de janeiro de 2015, disponível em:
https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&listPage= 2&id=491
35. Processo n.º 320/2014-T, de 26 de novembro de 2014, disponível em:
https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&listPage= 2&id=568
36. Processo n.º 142/2014-T, de 30 de setembro de 2014, disponível em:
https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&listPage= 2&id=537

37. Processo n.º 234/2014-T, de 16 de setembro de 2014, disponível em:
https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&listPage=2&id=460
38. Processo n.º 62/2014-T, de 1 de setembro de 2014, disponível em:
https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&listPage=2&id=487
39. Processo n.º 258/2013-T, de 14 de junho de 2014, disponível em:
https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&listPage=2&id=351
40. Processo n.º 47/2013-T, de 20 de dezembro de 2013, disponível em:
https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&listPage=2&id=195
41. Processo n.º 139/2013-T, de 19 de dezembro de 2013, disponível em:
https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&listPage=2&id=293
42. Processo n.º 43/2013-T, de 26 de novembro de 2013, disponível em:
https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&listPage=2&id=38
43. Processo n.º 124/2013-T, de 14 de novembro de 2013, disponível em:
https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&listPage=2&id=220
44. Processo n.º 70/2013-T, de 4 de novembro de 2013, disponível em:
https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&listPage=2&id=131
45. Processo n.º 34/2013-T, de 28 de outubro de 2013, disponível em:
https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&listPage=2&id=125
46. Processo n.º 138/2012-T, de 12 de julho de 2013, disponível em:
https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&listPage=2&id=95

Normas especiais antiabuso da lei interna

1. Processo n.º 213/2019-T, de 30 de março de 2020, disponível em:
https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&listPage=1&id=4679

2. Processo n.º 575/2018-T, de 22 de abril de 2019, disponível em:

https://caad.org.pt/tributario/decisooes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=anti-abuso&s_artigos=&s_texto=anti-abuso&id=4003

III. Orientações Administrativas

– Mecanismos comunicados ao abrigo da DAC 6 (Diretiva (UE) 2018/822 do Conselho, de 25 de maio de 2018), transposta pela Lei n.º 26/2020, de 21 de julho, publicada em:

https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio_ao_contribuinte/Negocios/Declaracoes/Regime_comunicacao_mecanismos_relevancia_fiscal/Divulgacao_de_Mecanismos/Paginas/divulgacao_mecanismos_Lei_26_2020.aspx

– Guia Prático Procedimentos Amigáveis, disponível em:

https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/convencoes_evitar_dupla_tributacao/Documents/Procedimento_Amigavel_Guia_Pratico.pdf

– Portaria n.º 268/2021, de 26 de julho, disponível em:

<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/268-2021-174969198>

IV. Doutrina

– COURINHA, Gustavo, *A cláusula Geral Anti-abuso no Direito Tributário: contributos para a sua compreensão*, Coimbra, Almedina, 2004

– SOUSA DA CÂMARA, Francisco, “As operações de reestruturação e a cláusula antiabuso prevista no artigo 67.º/10 do CIRC” in SALDANHA SANCHES, José, *et al.* (org.), *Reestruturação de empresas e limites do planeamento fiscal*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009

– XAVIER, Alberto, *Direito Tributário Internacional – 2ª edição atualizada com a colaboração de Clotilde Celorico Palma e Leonor Xavier*, Coimbra, Almedina, 2007

V. Outra bibliografia

– OECD, *Prevention of Tax Treaty Abuse – Sixth Peer Review Report on Treaty Shopping: Inclusive Framework on BEPS: Action 6*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, 2024, disponível em: <https://doi.org/10.1787/36cebf8e-en>

- OECD, *Making Dispute Resolution More Effective – MAP Peer Review Report, Portugal (Stage 2): Inclusive Framework on BEPS: Action 14*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, 2021, disponível em: <https://doi.org/10.1787/b7f3e217-en>
- OECD, Portugal Dispute Resolution Profile, disponível em: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/dispute-resolution/portugal-dispute-resolution-profile.pdf>
- OECD, Mutual Agreement Procedure Statistics per jurisdiction (Portugal), disponível em: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issue-focus/map-statistics/map-statistics-portugal.pdf>
- OECD, Portugal’s BEPS MLI arbitration profile, disponível em: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/beps-ml/beps-ml-arbitration-profile-portugal.pdf>
- OECD, Portugal’s BEPS MLI Position, disponível em: <https://www.oecd.org/tax/treaties/beps-ml-position-portugal-consolidated.pdf>
- OECD, Members of the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS joining the October 2021 Statement on a Two-Pillar Solution, disponível em: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/beps/oecd-g20-inclusive-framework-members-joining-statement-on-two-pillar-solution-to-address-tax-challenges-arising-from-digitalisation-october-2021.pdf>
- OECD/G20, “Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy” (8 de outubro de 2021), disponível em: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>
- OECD, List of signatories and parties to the STTR MLI, disponível em: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/sttr/sttr-ml-signatories-and-parties.pdf>
- Relatório sobre o Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras, 2023, disponível em: <https://www.lexpoint.pt/Fileget.aspx?FileId=54229>
- Relatório sobre o Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras, 2022, disponível em: <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=nRRcNlMjRYURsrp48Q0OU6%2b31QQbehPBiloZDOOUDtbqJWrLyNSoP5%2fn%2bbbWfcWsJrOl6XL5m%2bqBxtCldKJ2n%2fru1PzjwsJgTZvz8DSQR8Ru8Zo7jf8GVgt9A1qzkhD45SsQnv1%2bgNZG%2bWQ%2b1b5ENr6IMlio%2fJaiOgD0>

[Vsu5npen8YxxG8GFrhq7bfZgPqequVDGmacv3K9ZAJWA4VjZX7XkuduHhf%2bZvr%2beZM8T5hw5HlcUZcnN%2b8p5fpfktw7rAR09Y7t1%2f6gEmWzCy1YalpuSRJ3Xrt8R5R22Mdhg4bL6nombYhFXl8lmw97QDdNs%2bA2bBc12mu1xATQqtGHPPrWYrCqO91C1l35PVUok%2f7yl1ogQ5H7a9T4PbMWIN38U9jHbUvZF0RcSdTShaNOCEwiDRTZuSpiGwVkSeGrwmwwiKSM1o2N8vST1g6EXil5y8KnpfjEdOtLZvSF%2f0B%2b6MeXbMw8x%2ftZlz6t0%2bzWf%2bzRzOUh89fmWwo%2fHBaZUtsHrRPNy4GTAEJDxCXXa5wbF%2fhj2rwjDfKflvalwOb9ukVYgU7TN5VTr7Blbr7YUJClFgXNHlNBjVZdIjWl3uGvmwzHoE%2btLElnH6c5AGMISp25fV9yZBANFgOqVEgYq%2bkloLqLHGQNYMjjl7QlAgX%2fvJqu%2bgn89yVZ0DQ84auEltdul6lGwA9slFp0Dsnf2ZO%2fd9x1uqpkknjS1S6toJsuWjiZj00L2DEghlb6bln%2b%2bXo66r9GNGVOYhKlh11K62qK0&fich=Relat%c3%b3rio+de+Combate+%c3%a0+Fraude+e+Evas%c3%a3o+Fiscais+e+Aduaneiras+2022.pdf&Inline=true](#)

– Relatório sobre o Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras, 2021, disponível em:

[– Relatório de atividades desenvolvidas de combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras, 2020, disponível em:](https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=Smn7vqYmQsTyxT2zMigKM17W%2bK%2fUxwPq9Tes6Fgl%2bLMnXNOK50GESh6HpTCdNMrltxxPASfBUVqFaXptsF5bU77v%2blmVGpJHeQ2EPIBSi3gr3zed%2bOh%2fZraeL92GleERAqOFauJoJGcLywOe64XTDFKY2MBGaWczuYXu4p0sV4X%2fb6HtiZRvFeO0H0YzGPy8ZFF9VKT7f6bCVip0C2ZsTLVqzeLFgj5n1WbteyM9LARqia8yKanR1H%2bjnetpiwhnxlNWgYebxDQxXuA1w9LZ3uNGGcV6KxXAlwo5PxBHO5%2fy%2bh1DcQV76u%2bdM8dA1KjGZ%2b1hyqCeBJVxki5JRfph74qr2egisPRmJrlxBg7K2jlt9H%2bW8a6sj78rFv7%2b3ttr313e13T5TDpva%2bBAhVs6rdllDjhG5G%2ftWpWdybOMfj5CSltR7H4sJap1TMx7Ul%2fxzFq5EAgLCyUfSOg0SyLCqYHW5BYdACYiuwBbErAyiAXz%2biVEYtofvHJlJBWrt%2ba8PH8i5yMuW11MM0s%2bwOfrcqv0C2EhFG%2fDdOdvdBHZVoniNH8ymcai%2bwPOLvT3VQY96bmTIWvKOIVay6%2bdpGd1e1K3XRPfgy0luPEkZ854HpDRO5yPWfAxuNYPGLU2dwPGobIdX6mmdStqA%2bUCIMSVt3yHZ98GZ4zlkW7wL5pBT6HML1hFwKlfKc5oioTJwOHAVHvcFINfPY7iVFGHn9MTtydqnZo1dw5Xiewtw%2fB1p9vEX5gAbd1Zp9OriJ9nwHqYaKMPsKnurd8htm3ZP%2fzVAnDFDxxcfLoupaboMJ0%3d&fich=Relat%c3%b3rio+de+Combate+%c3%a0+Fraude+e+Evas%c3%a3o+Fiscais+e+Aduaneiras+2021.pdf&Inline=true</p></div><div data-bbox=)

<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNLQ0NwEAcXP9iAUAAAA%3d>

– Relatório de atividades desenvolvidas de combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras, 2019, disponível em:

<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDA0tgAAg8yIUwUAAAA%3d>

RECEBIDO 17-11-2025

APROVADO 24-11-2025

A fiscalidade ao serviço do Pacto da Indústria Limpa

Luís M.P. Borrego^①

^① Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros

PALAVRAS-CHAVE:

- Auxílios de Estado
- Competitividade
- Descarbonização
- Fiscalidade direta

RESUMO

O presente contributo insere-se nas dinâmicas e conjunturas atuais que levam a UE a enfrentar desafios crescentes, decisivos para a manutenção do seu papel de protagonista no contexto global. A centralidade da UE deriva em grande medida do mercado único europeu, que ainda hoje constitui o maior mercado a nível mundial. Inevitavelmente, tal importância global no plano económico-comercial tem também repercussões no plano das relações internacionais, onde a UE, utilizando como alavanca o acesso ao seu mercado, pode promover direitos e normas, especialmente no domínio ambiental ou em setores inovadores, como os mercados digitais. Esta importância, no entanto, está ameaçada a médio-longo prazo por um crescimento económico estagnado e por um fosso tecnológico consolidado com superpotências como a China e os EUA, que podem reduzir a atratividade do mercado interno e, conseqüentemente, a capacidade de liderança da UE como potência reguladora.

A Comissão Europeia adotou a 25 de junho um novo enquadramento para os auxílios estatais, para permitir aos Estados-Membros impulsionar o desenvolvimento de energias e tecnologias limpas e a descarbonização industrial. O enquadramento para os auxílios estatais no âmbito do Pacto da Indústria Limpa (Clean Industrial Deal) estabelece as condições em que os Estados-Membros podem conceder apoio e estará em vigor até 31 de dezembro de 2030, proporcionando às empresas previsibilidade a longo prazo.

O nosso propósito é o de analisar de que forma podem os Estados-Membros utilizar a fiscalidade direta por forma a contribuir para os objetivos comuns em matéria de descarbonização.

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

Plano do Artigo

Abreviaturas	61
1. Enquadramento	62
2. O «Pacto da Indústria Limpa»	64
3. Vinculação jurídica e política	67
4. O Enquadramento para os auxílios estatais no âmbito do Pacto da Indústria Limpa ("EAEPIL").....	72
5. A fiscalidade ao serviço do Pacto da Indústria Limpa	76
5.1. Apreciação da compatibilidade nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE: princípios gerais.....	77
5.2. Cumulação de benefícios e restrições.....	80
5.3. As medidas fiscais expressamente previstas no EAEPIL	82
6. Notas Finais.....	85
7. Referências Bibliográficas.....	88

Abreviaturas

COM	Comissão Europeia
EAEPIL	Enquadramento para os auxílios estatais no âmbito do Pacto da Indústria Limpa
EU	União Europeia
PIL	Pacto da Indústria Limpa
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TPI	Tribunal de Primeira Instância
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia

1. Enquadramento

Em setembro de 2024, Mario Draghi apresentou um diagnóstico severo sobre a competitividade da Europa.

No centro do seu apelo estava a governação: a forma como a União Europeia (UE) decide, coordena recursos, assume prioridades estratégicas e implementa reformas.

Draghi não terá pedido ajustes marginais, mas uma mudança estrutural profunda, alertando simultaneamente para o risco de o continente entrar num declínio lento, mas inevitável.

As maiores economias mundiais estão a adotar políticas industriais ecológicas para apoiar a sua produção de tecnologias limpas, com o objetivo de acelerar a sua descarbonização, competitividade e resiliência económica.

Nesta corrida pelas tecnologias limpas, a UE tem várias desvantagens, incluindo custos mais elevados de energia e mão de obra, um ambiente de investimento menos dinâmico e os impactos da Lei de Redução da Inflação (EUA) e do programa «*Made in China 2025*».

A UE iniciou uma profunda transformação da sua política industrial, avançando decididamente para um modelo baseado na autonomia estratégica, na sustentabilidade ambiental e na inovação.

Após a experiência da pandemia, a crise energética e a crescente instabilidade geopolítica, Bruxelas delineou uma nova agenda que visa tornar a indústria europeia mais resiliente, competitiva e capaz de liderar a transição verde.

Dois documentos estratégicos marcam a sua estrutura: a «*Bússola para a Competitividade*»¹ e o mais recente «*Pacto da Indústria Limpa*» («*PIL*») ou «*Clean Industrial Deal*» («*CID*»)².

Neste novo quadro insere-se o Regulamento (UE) 2024/1735³, conhecido como “*Net Zero Industry Act*”, acompanhado pela Decisão de Execução (UE) 2025/1100⁴, que clarifica os critérios de aplicação, bem como o novo EAEPII, adotado em 25 de junho de 2025.

Estes instrumentos constituem hoje a espinha dorsal de uma política industrial que visa relocalizar produções estratégicas, promover tecnologias verdes e garantir a soberania tecnológica da Europa.

¹ Disponível em https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en.

² COM(2025) 85 final, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025DC0085>.

³ Regulamento (UE) 2024/1735 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que cria um regime de medidas para o reforço do ecossistema europeu de fabrico de produtos de tecnologias neutras em carbono (Net Zero Industry Act ou NZIA), que cria um regime de medidas para o reforço do ecossistema europeu de fabrico de produtos de tecnologias neutras em carbono e que altera o Regulamento (UE) 2018/1724.

⁴ Decisão de Execução (UE) 2025/1100 da Comissão, de 23 de maio de 2025, que adota orientações para a aplicação de determinados critérios de seleção para projetos estratégicos neutros em carbono estabelecidos no artigo 13.º do Regulamento (UE) 2024/1735 do Parlamento Europeu e do Conselho, C/2025/9035 JO L, 2025/1100, 18.6.2025.

Nesta perspetiva insere-se também a proposta legislativa da Comissão Europeia, apresentada em 2 de julho de 2025⁵, que visa alterar a «*Lei europeia em matéria de clima*»⁶ para introduzir uma meta vinculativa para 2040: a redução de 90% das emissões líquidas de gases com efeito de estufa em relação aos níveis de 1990.

Trata-se de um ato ainda em fase de análise legislativa, que, no entanto, reforça a coerência entre a política climática e industrial e prefigura um quadro normativo que atribui um papel crescente à neutralidade tecnológica, à flexibilidade setorial e à contribuição das remoções permanentes de carbono.

O novo PIL está, de facto, em consonância com a legislação europeia sobre o clima, que entrou em vigor em julho de 2021 e que consagra na legislação o compromisso da UE de alcançar a neutralidade climática até 2050 e o objetivo intermédio de reduzir as emissões líquidas de gases com efeito de estufa em pelo menos 55 % até 2030, em relação aos níveis de 1990.

Para atingir os objetivos de descarbonização acordados, a UE adotou desde então um pacote legislativo para 2030 conhecido como “*Fit for 55*”⁷, cuja implementação pelos Estados-Membros da UE está em curso.

Parece-nos evidente que a política industrial verde da UE tem margem para melhorias.

Os repetidos esforços para lançar medidas de apoio à produção de tecnologias limpas deixaram a Europa com um mosaico de políticas, mas sem uma estratégia clara; entretanto, as finanças públicas não estão adequadamente direcionadas ou concebidas para satisfazer as necessidades do mercado.

Estamos convictos que a última tentativa, o Plano Industrial do Pacto Verde⁸, não terá melhorado este quadro.

O mais recente PIL corre o risco de repetir os mesmos erros.

Como parte da sua bem-sucedida candidatura à reeleição como presidente da Comissão, Úrsula Von der Leyen anunciou um «*Pacto da Indústria Limpa*», pacote que contém uma ampla gama de medidas, muitas delas apenas vagamente relacionadas com a industrialização verde.

Embora haja elementos encorajadores no pacote, existe o risco de que a UE simplesmente acrescente mais uma camada a uma arquitetura já complexa.

A UE deve aproveitar o que funciona, pois dispõe das ferramentas e estruturas necessárias para uma política industrial ecológica eficaz.

⁵ Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0524>.

⁶ Regulamento (UE) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de junho de 2021 que cria o regime para alcançar a neutralidade climática e que altera os Regulamentos (CE) n.º 401/2009 e (UE) 2018/1999, PE/27/2021/REV/1, JO L 243 de 9.7.2021, pág. 1–17.

⁷ O pacote «*Fit for 55*» consiste num conjunto de regulamentação Europeia que visa reduzir as emissões de gases com efeito de estufa da UE em, pelo menos, 55 % até 2030 e colocar a UE no caminho para alcançar a neutralidade climática até 2050.

⁸ Veja-se https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan_en.

Os Diálogos sobre a indústria limpa são um modelo sólido de fóruns para a colaboração com o setor privado, que pode ser aprofundado.

O Fundo de Inovação e o apoio do Banco Europeu de Investimento são exemplos de melhores práticas a partir das quais se pode construir.

Outras haverá, mas estamos em crer que para garantir o sucesso do «*Pacto da Indústria Limpa*», a Comissão deve ser clara quanto ao objetivo primordial: apoiar a descarbonização da Europa.

O PIL oferece à UE uma oportunidade de criar um ambiente de investimento atraente e colmatar lacunas políticas do passado.

O nosso propósito não é o analisar em profundidade as virtudes e as deficiências do PIL, mas sim dar a conhecer de que forma a fiscalidade pode contribuir para o principal objetivo nele elencado.

2. O «Pacto da Indústria Limpa»

Em 26 de fevereiro de 2025, a Comissão Europeia adotou a Comunicação sobre o Pacto da Indústria Limpa: um roteiro comum para a descarbonização e a competitividade («*Pacto da Indústria Limpa*»).

Os pacotes de políticas anteriores da UE eram estratégias industriais apenas no nome.

O «*Pacto Ecológico Industrial*» (“*Green Deal Industrial Plan*” (GDIP)) publicado no início de 2023⁹, ofereceu pouca orientação estratégica.

O plano em si não delineou um pacote abrangente de ações capazes de criar um caso de negócio para as indústrias abrangidas.

Por outro lado, a legislação que o GDIP gerou, como a Lei da Indústria Net-Zero e a Lei das Matérias-Primas Críticas, não libertou o potencial da política industrial que a UE possui, o que implicaria definir estrategicamente novos regulamentos e normas, implementar instrumentos comerciais e moldar regras de auxílios estatais, tudo de forma coerente.

Além disso, o GDIP não proporcionou muito financiamento adicional para os objetivos da indústria limpa e não conseguiu incentivar o apoio financeiro nacional, que se manteve baixo.

O PIL apresenta agora uma estratégia que na nossa opinião se mostra mais coerente, corrigindo algumas das deficiências anteriores.

⁹ COM (2023) 62 final disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0062>.

Inspirada nas análises do Relatório Draghi¹⁰, a segunda Comissão Von der Leyen desenvolveu, no início de 2025, a «*Bússola da Competitividade*»¹¹, a sua doutrina económica que alinha a política industrial e a ação climática mais estreitamente com os imperativos políticos atuais de competitividade, produtividade e soberania.

Publicado pouco depois da «*Bússola*», o PIL constitui-se como um dos principais alicerces desta agenda.

Naquilo que é essencial, o PIL:

- a) define ações destinadas a melhorar o acesso a energia a preços acessíveis, promover a procura e a oferta de produtos de tecnologias limpas, desbloquear investimentos públicos e privados, impulsionar a economia circular, desenvolver parcerias internacionais e manter competências e empregos de qualidade em prol da justiça social;
- b) estabelece uma estratégia global de crescimento para uma indústria europeia competitiva, resiliente e descarbonizada, proporcionando oportunidades aos investidores e contribuindo para a coesão social e a equidade em todas as regiões;
- c) representa um compromisso para acelerar, em simultâneo e em todo o continente, a descarbonização, a reindustrialização e a inovação, reforçando ao mesmo tempo a resiliência da Europa;
- d) apresenta à indústria europeia argumentos económicos mais fortes a favor dos grandes investimentos com impacto neutro no clima em indústrias com utilização intensiva de energia e tecnologias limpas; e,
- e) Sublinha a necessidade de desbloquear investimentos a fim de garantir uma capacidade de fabrico suficiente na União, criar mercados-piloto para as tecnologias limpas, reduzir os preços elevados da energia e proporcionar as condições que permitam às empresas crescer, concorrer e liderar a nível mundial e fazer face às distorções causadas pelas subvenções estrangeiras.

Além disso, o PIL oferece uma descrição analiticamente robusta dos problemas enfrentados pela indústria de tecnologias limpas e pelas indústrias intensivas em energia e está estruturado em torno de seis “*motores de negócio*”: energia acessível, mercados líderes, financiamento, circularidade e acesso a materiais, comércio e competências.

Acresce que paralelamente visa melhorar as condições económicas transversais, tais como a redução da burocracia e a coordenação mais eficaz das políticas nacionais.

Em termos gerais, a implementação destas áreas de ação com a determinação e urgência que a narrativa do PIL transmite seria, de facto, uma mudança radical para as indústrias limpas da UE.

¹⁰ Disponível em https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf&prefLang=pt e https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf&prefLang=pt.

¹¹ COM (2025) 30 final disponível em https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en?filename=Communication_1.pdf; veja-se ainda <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/competitiveness-compass/#decarbonisation>.

No entanto, o próprio PIL continua a ser um esforço de alto nível, adiando muito provavelmente a resolução do problema em muitos aspetos.

Esta nossa perceção resulta do facto de pese embora o PIL identifique alavancas adequadas, na maioria das vezes não define os seus detalhes.

Em vez disso, anuncia a publicação de estratégias adicionais, em particular «*planos de ação*», para concretizar os instrumentos anunciados com mais detalhes.

A implementação efetiva por meio de iniciativas e propostas legislativas está prevista para os próximos dois anos, com a adoção e implementação pelos Estados-Membros provavelmente levando até o final da década.

Isso mantém muitas empresas e as suas decisões finais de investimento num modo de “*esperar para ver*”, até que possam discernir mais claramente o cenário económico futuro no qual irão operar.

Além disso, o PIL não proporciona um novo impulso ao financiamento público para indústrias limpas.

Dada a escassez de fundos da UE, o PIL — tal como o GDIP antes dele — não propõe muito a nível da UE a curto prazo.

Para o próximo Quadro Financeiro Plurianual (QFP), a Comissão prevê um «*Fundo de Competitividade*» e um «*Banco de Descarbonização Industrial*» para apoiar as indústrias limpas — mas o QFP só terá início em 2028.

Até lá, haverá alguma racionalização e reorganização dos fundos existentes, bem como aumentos na capacidade de risco do programa InvestEU¹² existente e uma maior dependência dos empréstimos do Banco Europeu de Investimento.

Embora estas sejam medidas úteis, pouco contribuirão para mudar a situação a curto prazo a nível da UE.

Os Estados-Membros representam, portanto, o único nível que poderá suportar o encargo financeiro.

A Comissão comprometeu-se a facilitar esta tarefa com um novo «*Enquadramento para os auxílios estatais no âmbito do Pacto da Indústria Limpa*» (EAEPI) ou «*Clean Industrial Deal State Aid Framework*» (CISAF) a adotar até ao final de junho de 2025.

Em 25 de junho de 2025 a Comissão Europeia adotou um novo enquadramento para os auxílios estatais que apoia o Pacto da Indústria Limpa¹³ (a seguir “EAEPI”), a fim de permitir aos Estados-Membros impulsionar o desenvolvimento de energias limpas, a descarbonização industrial e as tecnologias limpas.

¹² Veja-se <https://ec.europa.eu/investeuportal/desktop/pt/index.html>.

¹³ Veja-se a Comunicação da Comissão — Enquadramento para as medidas de auxílio estatal destinadas a apoiar o Pacto da Indústria Limpa (Enquadramento para os auxílios estatais no âmbito do Pacto da Indústria Limpa), C/2025/7600, JO C, C/2025/3602, 4.7.2025, disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202503602.

O EAEPII estabelece as condições em que os Estados-Membros podem conceder apoio para a realização de determinados investimentos e objetivos, em conformidade com as regras da UE em matéria de auxílios estatais.

Note-se que «[a] distribuição dos auxílios estatais constitua uma das últimas alavancas através das quais os poderes públicos conseguem atuar eficazmente sobre o tecido económico».¹⁴

Para se qualificar uma medida como auxílio de Estado, as seguintes condições cumulativas devem ser atendidas: (i) a medida deve conferir uma vantagem ao beneficiário; (ii) deve ser financiada pelo Estado ou através de recursos estatais; (iii) deve ser seletiva no sentido de favorecer certas empresas ou a produção de certas mercadorias; e (iv) deve afetar o comércio entre os Estados-Membros e distorcer a concorrência.

Os auxílios podem assumir numerosas formas, tais como subvenções diretas, empréstimos, garantias, investimentos diretos ou indiretos no capital de empresas, diversas prestações em espécie ou incentivos fiscais.

O nosso propósito é de poder analisar o EAEPII na perspetiva da possibilidade de adoção de auxílios de Estado de natureza fiscal que são apenas uma das possíveis formas de auxílio.¹⁵

3. Vinculação jurídica e política

Desde logo parece-nos importante poder olhar para o EAEPII em duas vertentes distintas: a sua natureza jurídica e o seu carácter vinculativo.

Para o efeito somos levados a tecer algumas considerações de natureza teórica, suportadas pela jurisprudência dos Tribunais da UE e na doutrina.

Em matéria de Concorrência, a Comissão vem optando por uma forma de codificação da sua prática de tomada de decisão através da publicação regular de Comunicações, Orientações ou diretrizes, documentos esses que têm um valor inicial informativo e «*preditivo*»¹⁶ mas que receberam um valor vinculativo.¹⁷

¹⁴ COLLET, Martin, «*Le juge administratif et le contrôle des aides d'État: de la réception à l'instrumentalisation du droit communautaire*», *Revue du droit public* – n.º 5, 1311-1340, 2009, pág. 1313; isto aplica-se ainda mais aos auxílios de natureza fiscal, dadas as múltiplas finalidades dos impostos.

¹⁵ Como o TJUE considerou, o conceito de auxílio é mais amplo do que o de uma subvenção e abrange todas as medidas que, de várias formas, atenuam os encargos normalmente incluídos no orçamento de uma empresa; cfr. entre outros, os Acórdãos do TJUE de 23 de fevereiro de 1961, Proc. 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg vs Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço*, n.º19, de 15 de março de 1994, Proc. C-387/92, *Banco de Crédito Industrial SA, actualmente Banco Exterior de España SA vs Ayuntamiento de Valencia*, n.ºs 13 e 14 e de 26 de setembro de 1996, Proc. C-241/94, *República Francesa vs Comissão*, n.º34.

¹⁶ COMBE, Emmanuel, «*Economie et politique de la concurrence*», Dalloz, 2005, pág. 71.

¹⁷ O TJUE recordou este aspeto em várias ocasiões, em particular no Acórdão de 26 de Setembro de 2002, Proc. C-351/98, *Reino de Espanha vs Comissão*, n.º 53; a Comissão pode codificar a sua prática de tomada de decisão através de textos (cartas de comunicação de orientações aos Estados membros, orientações, diretrizes, recomendações)

A categoria dos atos atípicos caracteriza-se por uma «proliferação semântica»¹⁸, revelando a sua pluralidade e diversificação, nomeadamente: programas, programas de ação, livros brancos, livros verdes, cartas dirigidas aos Estados-Membros, códigos de conduta, resoluções, declarações, conclusões, comunicações, etc.

Estando desprovida de qualquer competência legislativa no domínio dos auxílios estatais - sendo esta reservada ao Conselho pelo texto dos Tratados - os atos mais frequentemente utilizados na área dos auxílios estatais pela Comissão são as Orientações e as Comunicações¹⁹ que, de facto, fazem parte desses atos informais.

Tais documentos descrevem os procedimentos usados para julgar os comportamentos, estabelecem os princípios gerais que orientam a ação das autoridades e listam os diferentes casos possíveis, sendo atualizados regularmente por forma a integrar as mudanças na prática das autoridades de supervisão, sendo amplamente classificados como instrumentos de “Soft-law”.²⁰

A Comissão apresenta as suas diretrizes agrupadas de forma temática ou em tópicos como comunicações sobre medidas específicas.²¹

No fundo, as Orientações administrativas da Comissão são predominantemente orientações internas, através das quais a Comissão pré-define critérios para a análise de certas categorias de auxílios, limitando por esta via o seu próprio poder discricionário e estabelecendo as suas próprias “regras políticas internas”.²²

As diretrizes contêm critérios para avaliar se em casos excecionais, um auxílio pode ser considerado compatível com o mercado interno, porque os seus efeitos positivos superam os seus impactos negativos, sendo formuladas como texto explicativo ou de um modo mais normativo, algumas vezes até como complemento histórico de enquadramento de textos legislativos.

que não possuem força jurídica; é certo que estas apenas podem ser regras indicativas e que não podem derogar os Tratados, mas são vinculativas para a Comissão e são aceites pelos Estados-Membros; Cfr. ainda o Acórdão do TJUE de 12 de Janeiro de 2006, Proc. C-69/05, *Comissão vs Grão-Ducado do Luxemburgo*, n.º 15 e Acórdão do TPI de 30 de Janeiro de 2002, Proc. T-35/99, *Keller SpA e Keller Meccanica SpA vs Comissão*, n.º 77: quando contestam uma decisão adotada pela Comissão, as partes interessadas têm a possibilidade de invocar esses textos perante o juiz, que deve garantir que a Comissão respeite as regras que impôs a si mesma.

¹⁸ SIMON, Denys, «*Le système juridique communautaire*», 3ème éd., Presses Universitaires de France, 2001, pág. 234.

¹⁹ BOUVERESSE, Aude, «*Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*», Bruylant, 2010, pág. 424.

²⁰ Os instrumentos de “Soft-law” também assumem diferentes características, dependendo do seu objetivo: (i) podem ser vistos como instrumentos preparatórios e informativos se a intenção é anunciar legislação, tais como *Livros Brancos* e *Livros Verdes*, *Programas de Ação*, etc. assumindo uma função de enquadramento pré-legal; (ii) podem assumir uma função interpretativa pós-lei como no caso das *Comunicações*, *Notícias*, *Diretrizes*, etc.); ou eventualmente assumirem-se como instrumentos formais e não formais de direção típicos das *Recomendações*, *Opiniões*, *Códigos de Conduta*, etc.; SENDEN, Linda, «*Soft Law in European Community Law*», Hart Publishing, 2004, pág.123 e segs.

²¹ Por exemplo, a Comunicação da Comissão sobre a aplicação, a partir de 1 de agosto de 2013, das regras em matéria de auxílios estatais às medidas de apoio aos bancos no contexto da crise financeira («*comunicação sobre o setor bancário*»), JO C 216 de 30.7.2013, pág. 1-15 ou Comunicação da Comissão sobre o regresso à viabilidade e avaliação, em conformidade com as regras em matéria de auxílios estatais, das medidas de reestruturação tomadas no sector financeiro no contexto da atual crise, JO C 195 de 19.8.2009, pág. 9-20.

²² Cfr. o Acórdão do TJUE de 13 de junho de 2002, Proc. C-382/99, *Reino dos Países Baixos vs Comissão*, n.º 24.

Segundo a jurisprudência do TJUE, ao publicar diretrizes, a Comissão limita o seu próprio poder discricionário, pois contém «*indicações quanto ao rumo a seguir*»²³ pelos serviços da Comissão, estabelecendo «*regras de política interna*»²⁴, sendo que as condições para sua legalidade são que «*não se afastem das regras do Tratado*»²⁵ e que cumpram os princípios gerais do Direito Europeu.²⁶

Em *Dansk Rørindustri A/S*, o TJUE declarou que «*Ao adotar tais regras de conduta e ao anunciar, através da sua publicação, que as aplicará no futuro aos casos a que essas regras dizem respeito, a instituição em causa autolimita-se no exercício do seu poder de apreciação e não pode renunciar a essas regras sob pena de poder ser sancionada, eventualmente, por violação dos princípios gerais do direito, tais como os da igualdade de tratamento ou da proteção da confiança legítima. Por conseguinte, não se pode excluir que, sob determinadas condições e em função do seu conteúdo, tais regras de conduta que têm um alcance geral possam produzir efeitos jurídico*».²⁷

Neste particular, o TJUE teve ocasião de se pronunciar sobre o valor das Comunicações da Comissão relativas aos auxílios de Estado, na medida em que «*a referida comunicação, que, enquanto medida de ordem interna adotada pela administração, não pode ser qualificada de norma jurídica, enuncia, todavia, uma norma de conduta indicativa da prática a seguir, à qual a*

²³ Cfr. o Acórdão do TJUE de 7 de março de 2002, Proc. C-310/99, *República Italiana vs Comissão*, n.º 52; Acórdão do TPI de 30 de janeiro de 2002, Proc. T-35/99, *Keller SpA e Keller Meccanica SpA vs Comissão*, n.º 77; Acórdão do TPI de 7 de junho de 2001, Proc. T-187/99, *Agrana Zucker und Stärke AG vs Comissão*, n.º 56; Acórdãos do TPI de 30 de abril de 1998, Proc. T-214/95, *Het Vlaamse Gewest vs Comissão*, n.º 13, 79, e 89, caso o TJUE entenda que «*adoção pela Comissão dessas orientações deriva do exercício do seu poder de apreciação e apenas dá origem a uma auto-limitação desse poder na análise de auxílios abrangidos por essas orientações, no cumprimento do princípio da igualdade de tratamento*»; cfr. igualmente os Acórdãos do TPI de 30 de abril de 1998, Proc. T-16/96, *Cityflyer Express Ltd vs Comissão*, n.º 57 e de 12 de dezembro de 1996, Proc. T-380/94, *Association internationale des utilisateurs de fils de filaments artificiels et synthétiques et de soie naturelle (AIUFFASS) e Apparel, Knitting & Textiles Alliance (AKT) vs Comissão*, n.º 57; veja-se ainda, em termos gerais, a possibilidade de aplicação de atos informativos os Acórdãos do TJUE de 16 de junho de 1993, Proc. C-325/91, *República Francesa vs Comissão*, de 13 de novembro de 1991, Proc. C-303/90 *República Francesa contra Comissão*, de 24 de fevereiro de 1987, Proc. 310/85, *Deufil GmbH & Co. KG vs Comissão* e de 26 de setembro de 2002, Proc. C-351/98, *Reino de Espanha vs Comissão*.

²⁴ Cfr. o Acórdão do TJUE de 13 de junho de 2002, Proc. C-382/99, *Reino dos Países Baixos vs Comissão*, n.º 24.

²⁵ Cfr. os Acórdãos do TPI de 30 de janeiro de 2002, Proc. T-35/99, *Keller SpA e Keller Meccanica SpA vs Comissão*, n.º 77 e de 7 de junho de 2001, Proc. T-187/99, *Agrana Zucker und Stärke AG vs Comissão*, n.º 56.

²⁶ *Idem*.

²⁷ Cfr. os Acórdãos do TJUE de 28 de junho de 2005, Proc. apensos C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P e C-208/02 P e C-213/02 P, *Dansk Rørindustri A/S (C-189/02 P)*, *Isoplus Fernwärmetechnik Vertriebsgesellschaft mbH e outros (C-202/02 P)*, *KE KELIT Kunststoffwerk GmbH (C-205/02 P)*, *LR af 1998 A/S (C-206/02 P)*, *Brugg Rohrsysteme GmbH (C-207/02 P)*, *LR af 1998 (Deutschland) GmbH (C-208/02 P)* e *ABB Asea Brown Boveri Ltd (C-213/02 P) vs Comissão*, n.º 211; e de 22 de junho de 2006, Proc. apensos C-182/03 e C-217/03, *Reino da Bélgica (C-182/03)* e *Forum 187 ASBL (C-217/03) vs Comissão*, n.º 70; para um resumo exaustivo dos limites do poder da Comissão de adotar e aplicar atos legislativos, veja-se as Conclusões do advogado-geral BOT apresentadas em 6 de março de 2008, Processos apensos C-75/05 P e C-80/05 P, *República Federal da Alemanha (C-75/05 P)*, *Glunz AG e OSB Deutschland GmbH (C-80/05 P) vs Kronofrance SA*, n.ºs 137-148.

*administração não se pode furtar, num caso específico, sem apresentar razões compatíveis com o princípio da igualdade de tratamento».*²⁸

Como refere BLUMANN, «[para] amenizar as lacunas do Conselho [...] a Comissão transformou-se em legislador substituto e exerceu um poder quase normativo ao enquadrar e dirigir a priori o exercício de suas atribuições».²⁹

A atividade «quase-normativa»³⁰ da Comissão goza de um «consenso político»³¹, que nem sempre se verifica face aos outros tipos de atos que fazem parte da nomenclatura e são mais difíceis de adotar.

Além disso, a Comissão consulta os Estados-Membros antes de adotar tais atos; mesmo que os Estados-Membros não possam impedir a sua adoção - sendo o seu parecer meramente consultivo - a Comissão respeita, em princípio, o seu parecer.³²

De facto, por meio de seu poder “quase-normativo”, a Comissão delimita seu poder discricionário ao explicar a sua política nessa área.

O TJUE reconhece que a Comissão tem o poder de «impor a si mesma orientações para o exercício dos seus poderes de apreciação através de actos como as linhas diretrizes, na medida em que os referidos actos contenham regras indicativas sobre a orientação a seguir pela mesma instituição e não se afastem das normas do Tratado».³³

A Comissão limita-se a explicar as suas obrigações em matéria de auxílios estatais e a forma como as irá exercer na prática³⁴, o que melhora a sua atividade, torna-a mais rápida e, acima de tudo, mais transparente.³⁵

²⁸ Cfr. os Acórdãos do TJUE de 15 de novembro de 2011, Proc. apensos C-106/09 P e C-107/09 P, *Comissão Europeia (C-106/09 P) e Reino de Espanha (C-107/09 P) vs Government of Gibraltar e Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte*, n.º 128 e de 9 de junho de 2011, Proc. apensos C-465/09 P a C-470/09 P, *Territorio Histórico de Vizcaya - Diputación Foral de Vizcaya (C-465/09 P e C-468/09 P), Territorio Histórico de Álava - Diputación Foral de Álava (C-466/09 P e C-469/09 P) e Territorio Histórico de Guipúzcoa - Diputación Foral de Guipúzcoa (C-467/09 P e C-470/09 P) vs Comissão*, n.º 120.

²⁹ BLUMANN, Claude «*Régime des aides d'État : jurisprudence récente de la Cour de justice (1989- 1992)*», *Revue du Marché commun*, n.º 361, 721-739, 1992, pág. 731.

³⁰ BLUMANN utiliza a expressão “*poder regulador, anónimo ou espontâneo*” mas não dotado de “valor vinculativo” para designar o poder regulador da Comissão exercido por meio de comunicações e para vincular a priori o seu poder de apreciação; Cfr. BLUMANN, Claude, «*La Commission, agent d'exécution du droit communautaire. La comitologie*» in LOUIS, Jean-Victor & WAELBROECK, Denis, *La Commission au coeur du système institutionnel des Communautés européennes*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 49-70, 1989, pág. 56;

³¹ SIMON, Denys, «*Le système juridique communautaire*», 3ème éd., Presses Universitaires de France, 2001, pág. 234.

³² RAWLINSON, Frank, «*The Role of Policy Frameworks, Codes and Guidelines in the Control of State Aid*», in HARDEN (éd.), *State Aid: Community Law and Policy*, Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft, 52-60, 1993, pág. 60.

³³ Cfr. Acórdão do TJUE de 5 de outubro de 2000, Proc. C-288/96, *República Federal da Alemanha vs Comissão*, n.º 62.

³⁴ KARPENSCHIF, Michaël, «*Droit européen des aides d'État*», Bruylant, 2015, pág. 171 e 172 e notas 633 a 637.

³⁵ Veja-se RAWLINSON, Frank, «*The Role of Policy Frameworks, Codes and Guidelines in the Control of State Aid*», in HARDEN (éd.), *State Aid: Community Law and Policy*, Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft, 52-60, 1993, págs. 56-58 e EHLERMANN, Claus-Dieter, «*The Contribution of EC Competition Policy to the Single Market*», *Common Market Law Review*, Volume 29, Issue 2, Kluwer Law International, 257-282, 1992.

Ao mesmo tempo, terceiros interessados encontram-se numa situação mais favorável, pois podem prever as possíveis consequências das suas ações.

Para satisfazer a necessidade de segurança jurídica e previsibilidade da sua ação, a Comissão pode adotar, por um lado, atos que tenham por objetivo fornecer uma interpretação (invocando nomeadamente a jurisprudência do TJUE) sobre a lei aplicável³⁶, primária ou secundária, por outro lado, explicar e apresentar antecipadamente a orientação que adotará para um determinado setor ou para uma categoria de auxílio.

BOUVERESSE retoma esta distinção quando especifica que «*algumas comunicações visam definir, especificar, concretizar conceitos jurídicos indeterminados (comunicação interpretativa), outros visam explicar a linha de conduta que a instituição pretende seguir no exercício de seu poder (comunicação política)*».³⁷

O EAEPIIL insere-se neste âmbito.

Assegurado o enquadramento técnico falta-nos a conformidade política.

Em 10 de Outubro do corrente ano o Conselho aprovou conclusões sobre incentivos fiscais para promover tecnologias e indústrias limpas³⁸, como parte do PIL, e enquanto resposta às recomendações da Comissão sobre o tema.

Nas suas conclusões, o Conselho salienta a necessidade de reacender o dinamismo económico na Europa e de reforçar a competitividade e a resiliência, acolhendo favoravelmente as recomendações da Comissão e as opções políticas que esta apresentou para ajudar a alcançar os objetivos do PIL.

No essencial, o Conselho:

- a) salienta a necessidade de manter a simplicidade dos incentivos fiscais para as empresas e autoridades fiscais, em particular tendo em conta as diferenças entre os sistemas fiscais da UE.
- b) observa que os incentivos fiscais devem ser considerados como um elemento possível a ter em conta por cada Estado-Membro no âmbito de um conjunto de políticas em evolução para apoiar o desenvolvimento da energia limpa, a descarbonização industrial e as tecnologias limpas.
- c) Sublinha que a flexibilidade na sua aplicação é fundamental.
- d) Salienta que os Estados-Membros - alguns dos quais já dispõem de medidas semelhantes³⁹ - são livres de conceber, implementar e aplicar incentivos fiscais de acordo com as suas situações individuais, tendo em conta os potenciais impactos orçamentais.

³⁶ No domínio do direito da concorrência apresentam-se diversos conceitos difíceis de determinar; veja-se a título meramente a indicativo a **Comunicação da Comissão (97/C 372/03) relativa à definição de mercado relevante para efeitos do direito comunitário da concorrência**, JO C 372 de 09.12.1997, pág. 5-13 e a Comunicação da Comissão (2004/C 101/07) Orientações sobre o conceito de afetação do comércio entre os Estados-Membros previsto nos artigos 81.º e 82.º do Tratado, JO C 101 de 27.04.2004, pág. 81 – 96.

³⁷ BOUVERESSE, Aude, «*Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*», Bruylant, 2010, pág. 437.

³⁸ Disponível em <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13501-2025-INIT/en/pdf>.

³⁹ Veja-se o ponto 5.3..

e) incentiva os Estados-Membros, com o apoio da Comissão, a avaliar, se for caso disso, a eficácia dos incentivos fiscais que implementaram e a trocar boas práticas com outros Estados-Membros.

Está assim encontrado o conforto político para que os Estados-Membros possam implementar incentivos de forma simples, eficaz, fiscalmente sustentável e compatível com os respetivos sistemas fiscais e com as regras da UE em matéria de auxílios estatais, fazendo o seu caminho, de forma ponderada e de acordo com as suas próprias vivências e competências.

4. O Enquadramento para os auxílios estatais no âmbito do Pacto da Indústria Limpa (“EAE PIL”)

A Comunicação acompanha o PIL, definindo a forma como os Estados-Membros podem conceber medidas de auxílio estatal para apoiar os seus objetivos relacionados com esse pacto, permitindo à Comissão autorizar os regimes de auxílios instituídos pelos Estados-Membros para impulsionar a indústria limpa, incluindo uma mais rápida concessão de auxílios individuais.

Em virtude do impacto económico resultante do conflito na Ucrânia, a Comissão Europeia, criou, em 2023, o Quadro Temporário de Crise e Transição⁴⁰ permitindo aos Estados-membro utilizar a flexibilidade prevista nas regras em matéria de auxílios.

Esta iniciativa visou incentivar o crescimento económico, nomeadamente, através da aceleração de investimentos em setores estratégicos com o objetivo de se promover a transição para uma economia neutra em carbono.

O EAE PIL estará em vigor até 31 de dezembro de 2030, proporcionando aos Estados-Membros e às empresas previsibilidade a longo prazo, substituindo o Quadro Temporário de Crise e Transição.

O EAE PIL simplifica as regras em matéria de auxílios estatais em cinco domínios principais:

- a) a implantação de energias renováveis e de combustíveis hipocarbónicos;
- b) a redução temporária dos preços da eletricidade para os utilizadores intensivos de energia, a fim de assegurar a transição para eletricidade limpa a baixo custo;
- c) a descarbonização das instalações de produção existentes;
- d) o desenvolvimento da capacidade de fabrico de tecnologias limpas na UE, e
- e) a redução dos riscos dos investimentos em energias limpas, na descarbonização, em tecnologias limpas, em projetos de infraestruturas energéticas e em projetos destinados a apoiar economia circular.

⁴⁰ Veja-se a versão consolidada da Comunicação da Comissão (2023/C 101/03) Quadro temporário de crise e transição relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia na sequência da agressão da Ucrânia pela Rússia disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02023XC0317\(01\)-20240502](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02023XC0317(01)-20240502).

Além disso, com vista a prestar apoio do lado da procura e incentivar a implantação de produtos de tecnologias limpas, os Estados-Membros podem introduzir incentivos sob qualquer forma.

Foi com base nos pressupostos que referimos no ponto anterior que a Comissão avançou para as propostas de Enquadramento para as medidas de auxílio estatal destinadas a apoiar o PIL.

A Comissão consultou os Estados-Membros e as partes interessadas sobre o projeto de enquadramento para os auxílios estatais.⁴¹

Mais concretamente, o EAEPII visa:

a) **Acelerar a implantação de energias limpas** ao abranger o apoio às energias renováveis e aos combustíveis hipocarbónicos ao criar procedimentos simplificados para permitir a rápida implantação de regimes relacionados com as energias renováveis.

Os combustíveis hipocarbónicos, como o hidrogénio verde e o hidrogénio azul, também desempenham um papel fundamental na redução das emissões, apoiando a transição das empresas em setores difíceis de descarbonizar, nos quais ainda não são viáveis opções mais eficientes em termos energéticos ou de custos.

b) **Flexibilizar e estabelecer novos mecanismos de capacidade** suscetíveis de proporcionar aos Estados-Membros instrumentos adicionais para integrar as fontes renováveis de eletricidade intermitente (ou seja, a energia eólica e solar) no fornecimento energético, assegurando simultaneamente que os consumidores beneficiem de um fornecimento fiável de eletricidade.

O EAEPII define um «*modelo-alvo*» para os mecanismos de capacidade, nos termos do qual os Estados-Membros pagam aos fornecedores de eletricidade para que estes mantenham uma capacidade de reserva, que pode ser objeto de aprovação «acelerada», permitindo que outras conceções ou modelos serão apreciados ao abrigo das Orientações relativas a auxílios estatais à proteção do clima e do ambiente e à energia (CEEAG).⁴²

c) **Apoiar aos custos da eletricidade** às empresas que desenvolvem atividades em setores particularmente expostos ao comércio internacional e fortemente dependentes da eletricidade para a sua produção (utilizadores intensivos de energia) ainda que se exija contrapartidas nomeadamente em matéria de investimento na descarbonização.

d) **Apoios flexíveis a favor dos investimentos em todas as tecnologias que contribuam para a descarbonização ou para o aumento da eficiência energética** tais como a eletrificação, o hidrogénio, a biomassa, e a captura, utilização e armazenamento de carbono, podendo ser concedidos com base em montantes de auxílio predefinidos (para auxílios até 200 milhões de EUR), no défice de financiamento, ou num procedimento de concurso competitivo.

e) **Apoiar o fabrico de tecnologias limpas**, nomeadamente apoiar investimentos em novas capacidades de fabrico para projetos de fabrico relacionados com as tecnologias abrangidas pelo

⁴¹ Veja-se https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_652.

⁴² Comunicação da Comissão (C/2022/481), Orientações relativas a auxílios estatais à proteção do clima e do ambiente e à energia 2022, JO C 80 de 18.2.2022, págs. 1-89.

Regulamento Indústria Neutra em Carbono⁴³ sob a forma de regimes de auxílios, e projetos de fabrico de tecnologias neutras em carbono, numa base individual, quando necessário para evitar que esses investimentos sejam desviados para fora da Europa.

O EAEPIIL permite igualmente apoiar a produção e a transformação de matérias-primas críticas necessárias para as tecnologias limpas.

Para preservar a coesão entre as diferentes regiões da Europa, os Estados-Membros poderão prestar mais apoio a projetos realizados em regiões menos favorecidas, definidas nos mapas dos auxílios com finalidade regional.

Além disso, o EAEPIIL permite aos Estados-Membros estimularem a procura de produtos de tecnologias limpas

f) **reduzir os riscos dos investimentos privados** em projetos destinados a apoiar o Pacto da Indústria Limpa, permitindo aos Estados-Membros a tomada de medidas destinadas a reduzir os riscos dos investimentos privados em projetos abrangidos pelo EAEPIIL, incluindo relacionados com infraestruturas energéticas e a economia circular.

O apoio pode assumir a forma de capital próprio, empréstimos e/ou garantias concedidas a um fundo específico ou a uma entidade instrumental que deterá a carteira de projetos elegíveis.

Importa ainda salientar que o EAEPIIL objetiva o apoio de uma panóplia diversificada de tecnologias de descarbonização, como a eletrificação, a biomassa e o hidrogénio, entre outros, podendo os apoios ser concedidos com base (i) em montantes de auxílio predefinidos (para auxílios até 200 milhões de euros), (ii) no défice de financiamento, ou (iii) em procedimentos de concurso competitivo.

Numa primeira análise, o EAEPIIL evidencia alguns pontos em comum com o Sistema de Incentivos “*Investimentos em Setores Estratégicos*” (do Quadro Temporário de Crise e Transição, de acordo com a Portaria n.º 306-A/2024/1, de 27 de novembro), nomeadamente no que se refere à possibilidade de existência de incentivos de natureza não reembolsável, assim como no que diz respeito à intensidade de auxílio, que se inicia nos 15% de taxa de incentivo e num montante de apoio de até 150 milhões de euros, mas que poderá ir até 35% e 350 milhões de euros, dependendo da região onde se localiza o investimento (de acordo com o disposto no mapa de auxílios com finalidade regional) e no contexto dos investimentos no âmbito da descarbonização da indústria.

Por outro lado, no contexto dos investimentos relacionados com a capacidade de fabrico de tecnologias limpas, o EAEPIIL foi definido por forma a ser coerente com o Regulamento Indústria Neutra em Carbono, viabilizando assim a adoção de medidas e regimes de auxílios estatais que respeitem as condições previstas no referido Regulamento, nomeadamente para o apoio à produção de baterias, painéis fotovoltaicos, bombas de calor, eletrolisadores, células de

⁴³ Regulamento (UE) 2024/1735 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que cria um regime de medidas para o reforço do ecossistema europeu de fabrico de produtos de tecnologias neutras em carbono (Net Zero Industry Act ou NZIA). que cria um regime de medidas para o reforço do ecossistema europeu de fabrico de produtos de tecnologias neutras em carbono e que altera o Regulamento (UE) 2018/1724.

combustível, tecnologias de captura e armazenamento de carbono, de fissão nuclear, entre outras.

Constata-se, assim, a existência de um paralelismo entre o Quadro Temporário de Crise e Transição e o EAEPII, podendo este novo contexto, não só impulsionar o desenvolvimento de novas soluções de maior valor acrescentado, mas também contribuir para a redução da dependência energética e para a descarbonização da indústria Europeia.

Uma importante novidade consiste na possibilidade que o EAEPII oferece no sentido de facilitar a concessão de auxílios individuais⁴⁴ (Auxílios *ad hoc*) , através da autorização, por parte da Comissão Europeia, de regimes de auxílios instituídos pelos Estados-membros para impulsionar a indústria limpa.

Assim, porque na sequência das oportunidades geradas pelo Quadro Temporário de Crise e Transição, alguns países europeus criaram mecanismos de apoio é expectável o surgimento de novos mecanismos de apoio que sustentem a implementação de investimentos conducentes à descarbonização da indústria e que incentivem projetos de investimento capazes de criar a capacidade de fabrico de tecnologias limpas.

Desta forma, competirá aos diversos intervenientes, onde se incluem as instituições nacionais e as entidades empresariais, identificar projetos e áreas que promovam a descarbonização da indústria nacional, o desenvolvimento da capacidade de fabrico de tecnologia limpa e a aceleração da implementação de energias renováveis, facto que contribuirá para o alcance das metas nacionais e europeias de neutralidade carbónica, sem esquecer o alcance de novos referenciais de competitividade e inovação.

As regras da UE em matéria de auxílios estatais, mais propriamente as que constam do TFUE⁴⁵ visam evitar que os apoios públicos beneficiem uma empresa em relação aos seus concorrentes, criando distorções.

Como se pode observar, o EAEPII apresenta um importante conjunto de instrumentos com finalidade específica, pelo que em paralelo, continuam a aplicar-se outras regras em matéria de auxílios estatais pertinentes para o PIL, nomeadamente as Orientações relativas a auxílios estatais à proteção do clima e do ambiente e à energia 2022⁴⁶, que podem ser utilizadas pelos Estados-Membros para a concessão de medidas de auxílio diferentes e, porventura mais complexas.

Os Estados-Membros continuarão igualmente a aplicar medidas de auxílio estatal neste domínio em conformidade com o Regulamento Geral de Isenção por Categoria ⁴⁷ , sem necessidade de as notificar à Comissão.

⁴⁴ Ponto 6.2 do EAEPII.

⁴⁵ Artigos 107.º a 109.º do TFUE.

⁴⁶ Comunicação da Comissão (C/2022/481), Orientações relativas a auxílios estatais à proteção do clima e do ambiente e à energia 2022, JO C 80 de 18.2.2022, págs. 1-89.

⁴⁷ RGIC, Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, de 16 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado, JO L 187 de 26.6.2014, págs. 1-78 com as alterações posteriores.

Neste contexto, os Estados-membros podem introduzir incentivos fiscais, medidas de apoio direto ao investimento e regimes de partilha de riscos para atrair investimento privado, sendo incentivados a utilizar todos os mecanismos já existentes na legislação europeia como o Regulamento Geral de Isenção por Categoria e as orientações relativas aos auxílios à proteção do clima.

5. A fiscalidade ao serviço do Pacto da Indústria Limpa

Tal como expressa no PIL, a Comissão considera que as políticas fiscais constituem um incentivo fundamental para alcançar os objetivos do Pacto da Indústria Limpa.

Em especial, as políticas fiscais não devem conferir aos combustíveis fósseis vantagens em relação à energia limpa.

Consequentemente, a Comissão recomenda aos Estados-Membros que os seus sistemas de tributação das sociedades sejam favoráveis à indústria limpa.

Nesse sentido, os incentivos fiscais podem e devem constituir uma realidade.

Quando as medidas que consubstanciam incentivos fiscais não visem favorecer de forma seletiva uma determinada empresa ou setor e que sejam, *de jure* e *de facto*, abertas a todos os operadores efetivos e potenciais são consideradas de carácter geral e, por conseguinte, não constituem auxílios estatais nos termos do n.º1 do artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).⁴⁸

Diferentemente, os recursos públicos, concedidos por um Estado ou entidade pública, que conferem uma vantagem económica a empresas ou produções específicas, afetando assim a concorrência no mercado interno da União Europeia constituem auxílios de Estado.

Embora a regra geral seja a proibição destes auxílios por falsearem a concorrência, o TFUE prevê exceções, permitindo auxílios em certas condições.

O EAEPIL estabelece que os auxílios por ele abrangidos podem «*ser concedidos sob qualquer forma, incluindo subvenções diretas, benefícios fiscais, nomeadamente créditos fiscais e amortização acelerada, taxas de juro bonificadas sobre novos empréstimos ou garantias sobre novos empréstimos*».⁴⁹

Como se observa, o uso da expressão «*nomeadamente*» aponta para uma enunciação meramente exemplificativa.

O EAEPIL integrou, expressamente, estes instrumentos nas suas regras de compatibilidade, ou seja, os «*créditos fiscais*» e a «*amortização acelerada*» são apenas exemplos de incentivos fiscais

⁴⁸ Ver a Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO C 262 de 19.7.2016) (Comunicação sobre a noção de auxílio estatal), secção 5.

⁴⁹ Ponto 31 do EAEPIL.

que podem ser introduzidos de acordo com as regras estabelecidas no EAEPII, o que não invalida que possam ser introduzidos quaisquer outros incentivos fiscais, sujeitos naturalmente ao quadro de compatibilidade dos auxílios.

O conceito de «*crédito fiscal*» pode ter diferentes significados, consoante o contexto que seja utilizado.

No entanto, de forma genérica, quando falamos de crédito fiscal, falamos quase sempre de um benefício fiscal que permite às empresas deduzir um determinado valor ao imposto que teriam a pagar ao Estado.

Beneficiar de um crédito fiscal significa, na prática, pagar menos imposto.

Não obstante, os créditos fiscais podem assumir diversas formas, sendo que no caso em concreto o EAEPII privilegia os incentivos fiscais ao investimento.

Deixamos um elenco, meramente exemplificativo daqueles que em nossa opinião são os mais utilizados, destacando: as taxas reduzidas de imposto sobre o rendimento das empresas; as isenções de impostos (ou seja, redução ou isenção, total ou parcial, de impostos por um período limitado); os créditos ou provisões para investimentos; contas de crédito tributário; depreciação acelerada dos ativos; as regras de dedução favoráveis para certos tipos de despesa; as deduções ou créditos para lucros reinvestidos; as taxas reduzidas de imposto retido na fonte sobre remessas para o país de origem; a redução de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares ou de contribuições para regimes de proteção social para executivos e funcionários; reduções de iva ou de impostos sobre vendas; impostos de importação e direitos aduaneiros reduzidos; as reduções dos impostos sobre o património ou até a criação de “*zonas*” especiais.

Analisaremos adiante esta questão.

5.1. Apreciação da compatibilidade nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE: princípios gerais

Com base na alínea c) do n.º 3 do artigo 107.º do TFUE, a Comissão pode considerar compatíveis com o mercado interno «*Os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum*».

A interpretação de tal disposição remete-nos para a verificação cumulativa de dois requisitos:

- a) Um positivo: o auxílio facilita o desenvolvimento de uma atividade económica; e,
- b) Um negativo: o auxílio não afeta indevidamente as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum.

O primeiro requisito é, no fundo, uma condição positiva, pois uma medida de auxílio de obrigatoriamente contribuir para o desenvolvimento de determinadas atividades ou regiões económicas.

Neste caso, a Comissão considera que os auxílios que visem incentivar investimentos e atividades em determinados setores que contribuem para a realização dos objetivos definidos no PIL, facilitam o desenvolvimento de atividades económicas específicas, e, portanto, serão abrangidos pelo EAEPII.

Por outro lado, a Comissão recorre a algo que já é usual: os auxílios devem ter um **efeito de incentivo**.

Mas afinal o que se entende por “efeito de incentivo”?

Afinal não é mais do que levar alguém a tomar um comportamento, ou seja, no caso concreto, o auxílio deve induzir o beneficiário a realizar um investimento ou uma atividade que não realizaria ou que realizaria de forma limitada ou diferente na ausência do auxílio.

Para verificação deste requisito a Comissão estabelece “*presunções*”, ainda que possam ser excecionadas, como por exemplo, que o início dos trabalhos relativos ao projeto ou à atividade só tem lugar após o beneficiário ter apresentado por escrito um pedido de auxílio às autoridades competentes, ou que, na ausência do auxílio, os beneficiários prosseguiriam as suas atividades sem alterações, desde que tal não implique uma violação do direito da União.

Por outro lado, os auxílios concedidos a favor de investimentos que se limitam a assegurar o cumprimento das normas da União⁵⁰ em vigor no momento da concessão do auxílio não têm um efeito de incentivo.

Um auxílio não pode ser declarado compatível com o mercado interno se o projeto ou a atividade objeto de auxílio, a medida de auxílio ou as modalidades da sua concessão, incluindo o seu modo de financiamento quando este fizer parte integrante da medida, implicarem uma violação do direito aplicável da União.

Sempre que concebam medidas de auxílio estatal, os Estados-Membros devem respeitar as disposições pertinentes do direito da UE, em especial as que visam reforçar a resiliência da economia da UE.

Por exemplo, a Comissão procurou que o EAEPII fosse coerente com a Regulamentação Europeia no que respeita à Indústria Neutra em Carbono⁵¹, visando a adoção de medidas e regimes de auxílios estatais que respeitem as condições previstas no referido regulamento, nomeadamente para o apoio à produção de tecnologias limpas ou que os Estados-Membros sejam incentivados a acrescentar condições a fim de alcançar objetivos sociais e ambientais mais abrangentes, pois ao apoiar o desenvolvimento de atividades económicas e contribuir para a realização dos objetivos da transição para energias limpas, são criados instrumentos que podem contribuir para a criação de empregos de qualidade e para a sua durabilidade, bem como para os objetivos no domínio da neutralidade carbónica, ou ainda que os Estados-Membros sejam

⁵⁰ «Norma da União», uma norma da União na aceção do n.º 19, alínea 89), das CEEAG.

⁵¹ Regulamento (UE) 2024/1735 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que cria um regime de medidas para o reforço do ecossistema europeu de fabrico de produtos de tecnologias neutras em carbono (Net Zero Industry Act ou NZIA).

incentivados a assegurar que os projetos e atividades apoiados por auxílios estatais abrangidos pelo EAEPII possam contribuir, tanto quanto possível, para a economia circular.⁵²

O segundo requisito é, essencialmente, uma condição negativa.

Fundamentalmente, aquilo que está em causa é a apreciação da **necessidade, da adequação e da proporcionalidade** do auxílio.

Para tal, a comissão verifica se são evitados efeitos negativos indevidos na concorrência e nas trocas comerciais e se estão preenchidas as condições relativas à monitorização e à comunicação de informações, ou seja, o **processo de controlo**.

A Comissão considera que as medidas abrangidas pelo âmbito de aplicação do EAEPII são necessárias pois o mercado, por si só, não será capaz de assegurar de forma suficiente, em devido tempo, o nível de investimentos ou atividades exigidas para alcançar uma transição limpa, justa e competitiva.

Os auxílios devem visar externalidades negativas, em especial as falhas de mercado e por isso, devem ser necessários, ou seja, devem visar uma situação em que se possam traduzir numa melhoria concreta que o mercado, por si só, não pode criar, por exemplo, corrigindo deficiências do mercado relacionadas com os projetos ou atividades objeto de auxílio.

A própria Comissão reconhece no PIL, que o apoio financeiro público pode ser necessário para estimular os investimentos adicionais necessários e que outros instrumentos de intervenção não são, por si só, suficientes para alcançar os seus objetivos, razão pela qual o EAEPII presume que os auxílios estatais por ele abrangidos constituem, em princípio, medidas adequadas para incentivar os investimentos e as atividades elegíveis para auxílio, o que acontecerá se foram preenchidas todas as condições aplicáveis constantes do EAEPII.

Além disso, a escolha do instrumento de auxílio deve ser adequada ao objetivo que a medida de auxílio visa alcançar, e deve gerar o mínimo possível de distorções das trocas comerciais e da concorrência.

Desde que os Estados-Membros cumpram as condições previstas no EAEPII, a Comissão presume que o instrumento de auxílio também é adequado.

Os riscos de distorções do mercado aumentam com o montante total dos auxílios estatais concedidos.

Por este motivo, os montantes de auxílio para a criação de novas capacidades de fabrico são limitados por projeto.

⁵² A economia circular é um modelo económico restaurativo que mantém produtos, componentes e materiais em seu maior valor e utilidade a todo o momento, através da partilha, reparação, reutilização e reciclagem. O objetivo é reduzir ao mínimo os resíduos e a utilização de recursos naturais, substituindo o modelo linear de "produzir-utilizar-descartar" por processos regenerativos e que funcionam em circuitos fechados, inspirados nos ecossistemas naturais; veja-se a Comunicação da Comissão intitulada «Fechar o ciclo – Plano de ação da UE para a economia circular», COM(2015) 614, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0614>.

Por outro lado, considera-se que os auxílios são proporcionais se o montante de auxílio por beneficiário se limitar ao mínimo necessário para realizar o projeto ou a atividade objeto de auxílio, sendo o próprio EAEPIL que estabelece, em cada secção, os limites específicos aplicáveis aos auxílios que a Comissão considerará proporcionais.

Acresce que os auxílios concedidos ao abrigo do EAEPIL não podem ser condicionados à relocalização de uma atividade, uma vez que tais condições seriam prejudiciais para o mercado interno.

Finalmente, nos termos alínea c) do n.º 3 do artigo 107.º do TFUE, a Comissão deve ponderar os efeitos negativos da medida de auxílio na concorrência e nas trocas comerciais com os efeitos positivos dos auxílios previstos nas atividades económicas apoiadas, incluindo o seu contributo para a transição limpa, justa e competitiva e para os objetivos do PIL, o que acontecerá sempre que os efeitos positivos do auxílio previsto superem os efeitos negativos sobre a concorrência e as condições das trocas comerciais.

5.2. Cumulação de benefícios e restrições

De uma forma geral, os auxílios abrangidos pelo EAEPIL podem ser:

- a) cumulados com quaisquer outros auxílios estatais ou auxílios de *minimis*⁵³, ou combinados com fundos da UE geridos a nível central, desde que essas medidas digam respeito a diferentes custos elegíveis identificáveis;
- b) cumulados com quaisquer outros auxílios estatais ou auxílios de *minimis*, ou combinados com fundos da UE geridos a nível central, em relação aos mesmos custos elegíveis, que se sobrepõem parcial ou totalmente, desde que, devido a essa cumulação, o auxílio não exceda a intensidade de apoio mais elevada ou o montante de auxílio mais elevado aplicável por força de qualquer das condições aplicáveis;
- c) cumulados com quaisquer outros auxílios estatais sem custos elegíveis identificáveis.⁵⁴

Neste aspeto em particular, o EAEPIL mostra-se bastante permissivo.

Por outro lado, existem algumas restrições que consideramos relevantes, mas que no essencial não são muito diferentes daquelas se frequentemente são expressas em outros enquadramentos.

⁵³ O Regulamento *de minimis* isenta pequenos montantes de auxílio do âmbito de aplicação do controlo dos auxílios estatais da UE, uma vez que se considera que não têm impacto na concorrência e no comércio no mercado interno; Cfr. o Regulamento (UE) 2023/2831 da Comissão, de 13 de dezembro de 2023, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE aos auxílios *de minimis*, JO L, 2023/2831, disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.187.01.0001.01.POR&toc=OJ%3AL%3A2014%3A187%3ATOC.

⁵⁴ Os auxílios estatais sem custos elegíveis identificáveis incluem os auxílios estatais isentos nos termos dos artigos 19.º-B, 20.º-A, 21.º, 21.º-A, 22.º ou 23.º, do artigo 56.º-E, n.º 5, alínea a), subalíneas ii), iii) ou iv), do artigo 56.º-E, n.º 10, e do artigo 56.º-F do Regulamento Geral de Isenção por Categoria (RGIC).

Por exemplo, existem algumas limitações de acesso a empresas consideradas em dificuldade⁵⁵, de impossibilidade de concessão de auxílios estatais a favor da produção primária de produtos agrícolas e da produção primária de produtos da pesca e da aquicultura⁵⁶, da produção, transporte e armazenamento de energia.⁵⁷

Acresce que, ao apreciar os auxílios concedidos a um beneficiário objeto de uma injunção de recuperação, ainda pendente, na sequência de uma decisão anterior da Comissão que declare um auxílio ilegal e incompatível com o mercado interno, a Comissão terá em conta o montante de auxílio que está ainda por recuperar.

Se o objetivo é induzir investimentos que visem reduzir as emissões de gases com efeito de estufa ou melhorem a eficiência energética das “*atividades industriais*”, encontramos uma novidade que na nossa opinião fará todo o sentido, pois é vedada a possibilidade de concessão de certos auxílios a novos investimentos na produção industrial estruturalmente baseados em combustíveis fósseis.⁵⁸

O EAEPIL dá-nos uma suposta definição de “*atividades industriais*” entendendo como tais as “*atividades realizadas em instalações industriais que envolvem a produção em grande escala de bens tangíveis finais ou intermédios*”.⁵⁹

Por outro lado existe uma preocupação justificada em excluir das medidas de auxílio estatal as entidades que utilizem paraísos fiscais para evitar contribuir com a sua quota-parte de impostos para a sociedade⁶⁰, fazendo apelo a uma criteriosa aplicação da Recomendação (UE) 2020/1039 da Comissão.⁶¹

⁵⁵ Comunicação da Comissão — Enquadramento para as medidas de auxílio estatal destinadas a apoiar o Pacto da Indústria Limpa (Enquadramento para os auxílios estatais no âmbito do Pacto da Indústria Limpa), C/2025/7600, JO C, C/2025/3602, 4.7.2025, disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202503602, Ponto 28.

⁵⁶ Entende-se por «produção agrícola primária de produtos agrícolas» a produção dos produtos da terra oriundos da agricultura e da criação animal enumerados no anexo I do Tratado e que não requer qualquer outra operação que altere a natureza desses produtos. «*Produção primária de produtos da pesca e da aquicultura*», todas as operações relacionadas com a pesca, criação ou cultura de organismos aquáticos, bem como as atividades realizadas na exploração ou a bordo necessárias para a preparação de um produto animal ou vegetal para a primeira venda, incluindo o corte, a filetagem e o congelamento, e a primeira venda a revendedores ou transformadores.

⁵⁷ Ponto 130 do EAEPIL.

⁵⁸ Ponto 80 do EAEPIL.

⁵⁹ Bens tangíveis podem ser finais (como um automóvel, prontos para o consumidor) ou intermediários (como madeira ou plástico, utilizados na produção de outros bens); a classificação depende do seu uso no processo económico: bens finais satisfazem uma necessidade diretamente, enquanto bens intermediários são incorporados a um processo produtivo para criar outros produtos.

⁶⁰ Ponto 23 do EAEPIL.

⁶¹ Ver a Recomendação (UE) 2020/1039 da Comissão, de 14 de julho de 2020, relativa à subordinação da concessão do apoio financeiro estatal a empresas da União à ausência de ligações com jurisdições não cooperantes, JO L 227 de 16.7.2020, pág. 76, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1039&from=ES>.

5.3. As medidas fiscais expressamente previstas no EAEPIL

Reportando-nos às medidas fiscais expressamente previstas no enquadramento, fazemos antes de mais uma ressalva.

Como deixámos antever, o EAEPIL introduz novas categorias de auxílio que beneficiam de regras de compatibilidade mais flexíveis:

(i) Combustíveis com baixo teor de carbono: auxílios para combustíveis como combustíveis de carbono reciclado, hidrogénio com baixo teor de carbono e combustíveis gasosos e líquidos sintéticos derivados de hidrogénio com baixo teor de carbono;

(ii) Procura de tecnologias limpas: auxílios para depreciação acelerada, permitindo a despesa total e imediata dos custos de ativos elegíveis;

(iii) Alívio temporário do preço da eletricidade: reduções no preço grossista da eletricidade para utilizadores intensivos em energia;⁶²

(iv) Apoio à flexibilidade não fóssil: auxílios que incentivam mecanismos do lado da procura para equilibrar a procura ou o armazenamento da rede elétrica.

(v) Mecanismos de capacidade: auxílios aos fornecedores de eletricidade para manter a capacidade de reserva, com critérios específicos para reservas estratégicas e mecanismos de comprador central em todo o mercado.⁶³

Como a nossa preocupação é essencialmente com a tributação direta, ou mais propriamente, com aquela que recai sobre o rendimento das empresas, é a esta vertente da tributação na qual nos iremos focar.

Desde logo, a ideia com que ficamos é que em matéria de incentivos fiscais na vertente da tributação direta o EAEPIL privilegia os auxílios ao investimento, nomeadamente no processo de fabrico de tecnologias limpas e na aquisição dessas mesmas tecnologias por parte de empresas.

O EAEPIL remete-nos no seu ponto 5 para os **auxílios à descarbonização da indústria**, fundamentalmente auxílios a favor de investimentos que contribuam significativamente para a (i) redução das emissões de gases com efeito de estufa ou que conduzam a uma (ii) redução substancial do consumo de energia através da melhoria de eficiência energética.

O EAEPIL procura promover a concessão de auxílios para o desenvolvimento de uma ampla gama de tecnologias e soluções: eletrificação de processos, uso de hidrogénio renovável, captura e armazenamento de carbono, biomassa, eficiência energética, entre outras.

Além disso, o EAEPIL estabelece que o auxílio pode assumir múltiplas formas: desde subsídios diretos e vantagens fiscais (como a amortização acelerada de investimentos em tecnologias limpas), até empréstimos, garantias ou investimentos em capital juntamente com investidores privados, e critérios de elegibilidade e limites de auxílio específicos nestas áreas, com

⁶² Note-se que as reduções das taxas que financiam fontes renováveis ou cogeração não são abordadas pelo Enquadramento, mas sim pelas orientações de 2022 em matéria de clima, proteção ambiental e auxílios à energia (CEEAG).

⁶³ Note-se que outros projetos podem ser aprovados ao abrigo das regras mais rigorosas das CEEAG.

intensidades máximas e mecanismos de reembolso para evitar a sobrecompensação em projetos de grande envergadura.

A compatibilidade dos investimentos depende total ou parcialmente da utilização de hidrogénio (ou combustíveis derivados), biocombustíveis, biogás (incluindo o biometano) e combustíveis biomássicos está adstrita ao preenchimento de determinados critérios, nomeadamente no que respeita a sustentabilidade e redução de emissões de gases com efeito de estufa estabelecidos.

Quanto aos **Auxílios destinados a assegurar capacidade de fabrico de equipamentos relacionados com tecnologias limpas**⁶⁴, o EAEPIL prevê uma lista de produtos finais de tecnologias neutras em carbono (designadamente, baterias e turbinas eólicas terrestres e marítimas) – e dos seus principais componentes específicos, módulos, células de baterias, entre outros – que considera que poderão ser compatíveis com auxílios estatais desde que criem capacidade de fabrico adicional.

É estabelecido que os Estados-Membros podem adotar medidas de auxílio (i) a projetos de investimento e (ii) a apoiar a procura relacionada com produtos finais de tecnologias limpas sob a forma de amortização acelerada – desde que cumpram determinadas condições, nomeadamente serem ativos novos, amortizáveis e adquiridos ou locados em condições de mercado.

Quanto à adoção de medidas de auxílio relativas a projetos de investimento a lista de produtos (o anexo II) é fundamental, e certamente terá sido inspirada nas listas de produtos e ou componentes já existentes em regimes de incentivos fiscais em vigor em alguns Estados-Membros, nomeadamente França, Bélgica e Países Baixos.⁶⁵

O EAEPIL assegura que tais medidas de auxílio devem incentivar os projetos de investimento que criam capacidade de fabrico adicional para a produção, incluindo matérias-primas secundárias, dos produtos finais enumerados no anexo II, e/ou a produção, incluindo com matérias-primas secundárias, dos principais componentes específicos enumerados no anexo II e/ou a produção de matérias-primas críticas conexas, novas ou recuperadas, necessárias para a produção dos produtos finais ou dos principais componentes específicos definidos anteriormente.

Em concreto o EAEPIL abrange a fabricação do equipamento propriamente dito, ou dos seus principais componentes essenciais concebidos e utilizados principalmente como insumos diretos na produção do equipamento em questão; a fabricação de outros componentes essenciais concebidos e utilizados principalmente como insumos diretos na produção do

⁶⁴ Ponto 6 do EAEPIL.

⁶⁵ O regime fiscal denominado “*crédit d’impôt au titre des investissements dans l’industrie verte ou C3IV*” (Veja-se <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/credit-impot-investissements-industrie-verte-C3IV> e <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049268001>), o “*Belgian Investment Deduction*” Belga (Veja-se <https://finance.belgium.be/en/enterprises/corporation-tax/tax-benefits/investment-deduction>; <https://www.minfin.fgov.be/myminfin-web/pages/public/fisconet/document/1342fc0c-ac9f-48a6-abdf-290721589097>) e os regimes neerlandeses “*EIA (Energy Investment Allowance)*”, “*MIA (Environmental Investment Allowance)*” and “*Vamil (Random Depreciation of Environmental Investments)*”.

equipamento em questão; a extração, produção, processamento e recuperação de matérias-primas críticas necessárias para a produção de equipamentos e componentes essenciais.

O EAEPIL incentiva a criação e ampliação de fábricas de bens e componentes estratégicos (como painéis solares, baterias ou matérias-primas críticas), com diferentes intensidades de auxílio, dependendo da localização e do tamanho da empresa.

Consideramos que o objetivo é claro: reduzir dependências, fortalecer a autonomia industrial e evitar que investimentos importantes sejam desviados para fora da União, contribuindo para o valor de referência de 40% de resiliência na capacidade de fabrico europeia, de acordo com a Regulamentação Europeia no que respeita à Indústria Neutra em Carbono.

Nesse sentido, também é exigido que os investimentos sejam mantidos na zona beneficiária por pelo menos 5 anos, para evitar a deslocalização e garantir a criação de empregos de qualidade.

O auxílio pode, por exemplo, assumir a forma de dedução à coleta de uma determinada percentagem de investimentos em aplicações relevantes em cada exercício, com um certo limite e com a possibilidade de reporte para exercícios seguintes por insuficiência de coleta.

No que respeita à segunda tipologia de auxílio estamos em crer que esta será, muito provavelmente, inspirada no regime *Vamil* (“*Random Depreciation of Environmental Investments*”) Holandês, que é fundamentalmente um regime de depreciação acelerada pois é possível deduzir 75% do custo do investimento em determinados ativos.⁶⁶

Desta forma, é permitido aos Estados-Membros que introduzam regimes que permitam períodos de depreciação mais curtos para tecnologias limpas, de modo que as empresas compensem mais rapidamente os elevados investimentos iniciais.

Finalmente, o EAEPIL estabelece no seu ponto 7, as condições de compatibilidade específicas aplicáveis aos regimes de apoio aos investimentos aprovados na avaliação efetuada no âmbito do Fundo de Inovação, caso em que a Comissão tenderá a considerar como compatíveis com o mercado interno as medidas de auxílio que visam apoiar os investimentos na produção e no armazenamento de energia verde, os investimentos destinados à redução de emissões de gases com efeito de estufa e os investimentos que criem capacidade de fabrico adicional e aos quais tenha sido atribuído o “*Selo de Soberania*”.

O EAEPIL apenas refere que os auxílios podem ser concedidos sob a forma de benefícios fiscais⁶⁷ sem especificar.

Ou seja, o EAEPIL permite que investimentos aprovados na avaliação efetuada no âmbito do Fundo de Inovação possam ser apoiados nas condições em que os mesmos são permitidos nas secções 5 e 6.⁶⁸

⁶⁶ A versão mais recente só se encontra disponível em neerlandês e pode ser consultada em <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2025-03/BrochureMilieulijst2025.pdf>.

⁶⁷ Ponto 195 do EAEPIL.

⁶⁸ Ponto 186 e segs. do EAEPIL.

6. Notas Finais

O caminho para uma indústria «limpa» e não poluente na União Europeia continua a avançar.

Um passo importante foi dado com o EAEPIL.

O EAEPIL é uma recomendação e enquanto tal, deixa margem para que os Estados-Membros possam atuar de acordo com os seus objetivos e condicionalismos de natureza orçamental.

O EAEPIL tem dois pontos-chave que resolvemos destacar.

O primeiro diz respeito à possibilidade de utilizar a chamada «*amortização acelerada*», através da qual as empresas podem deduzir mais rapidamente as despesas com investimentos em tecnologias limpas elegíveis, ou mesmo no ano da aquisição.

Graças a este tipo de amortização, as empresas podem melhorar o fluxo de caixa e reduzir os seus encargos fiscais.

Parece-nos que sempre que possível a amortização acelerada deve ser acompanhada de regras adequadas para o reporte de perdas.

O segundo ponto diz respeito à indicação aos Estados-Membros para introduzirem incentivos fiscais sob a forma de créditos fiscais para projetos de investimento em tecnologias limpas (por exemplo, energias renováveis e de eficiência energética) e para a descarbonização industrial.

De acordo com as orientações da UE, os incentivos fiscais devem ser eficazes em termos de custos, bem direcionados e fáceis de utilizar pelas empresas e pelas administrações.

Em alguns casos, especifica a recomendação da UE, os projetos iniciados em áreas assistidas ou realizados por pequenas e médias empresas podem obter maiores incentivos fiscais por parte dos Estados-Membros.

No que diz respeito à gestão dos créditos fiscais, estamos em crer que se devem estabelecer algumas linhas de ação.

Por exemplo, os créditos devem ser deduzidos principalmente do imposto sobre as sociedades devido pela empresa beneficiária e, se não for utilizado na totalidade no ano fiscal de referência, é recomendável que se permita o reporte do montante residual por um número de anos, por exemplo quatro anos seguintes.

Se, após este período, o crédito ainda não tiver sido esgotado, os Estados podem optar pelo reembolso aos beneficiários do montante restante devido.

Outra questão importante prende-se com a possibilidade de permitir que os contribuintes possam compensar os créditos fiscais com outros impostos nacionais devidos.

Além disso, os Estados-Membros devem integrar os incentivos fiscais para investimentos «limpos» com outras medidas orientadas na mesma direção, como, por exemplo, a eliminação dos subsídios aos combustíveis fósseis.

Estas serão apenas alguns aspetos que destacamos e que constituem possibilidades em aberto que em última análise podem ser ponderadas pelo legislador nacional.

Aqui chegados, estamos em crer que a ação da UE não trata apenas de enunciar objetivos ou definir regras: a UE tende finalmente a mobilizar instrumentos seletivos e integrados, concebidos para acompanhar as empresas na transição e promover uma competitividade baseada no valor acrescentado, na coesão territorial e na sustentabilidade ambiental.

Para as empresas europeias – e portuguesas em particular – abre-se uma fase estratégica a ser aproveitada com visão e consciência.

Compreender os novos instrumentos, posicionar-se nas cadeias de valor e ativar-se para se tornar protagonista da transformação industrial europeia é hoje um imperativo.

Para os Estados-Membros, estará assim aberto o caminho para colocar a fiscalidade ao serviço do interesse comum.

A lógica não é a do protecionismo, mas sim a de uma concorrência regulada por critérios comuns, em que a seletividade não penaliza, mas recompensa os projetos coerentes com o interesse estratégico da União.

Por décadas, a UE acreditou que o comércio global proporcionaria acesso consistente a tudo que não fabricava, convicção essa que desmoronou durante a pandemia, a guerra na Ucrânia e, atualmente, com a dominação chinesa sobre os recursos essenciais da transição verde.

O dilema europeu é para nós evidente: como harmonizar as metas audaciosas de neutralidade carbónica e digitalização com a limitação de matérias-primas dominadas por um concorrente geopolítico como a China?

Atualmente, a UE depara-se com o paradoxo de lograr liderar a transição digital e energética, ao mesmo tempo em que permanece dependente da China para 98% das terras raras processadas que utiliza.⁶⁹

Pela nossa parte, torna-se evidente que a transição verde, vista como símbolo de autonomia energética, representa igualmente um novo tipo de dependência.

Por exemplo, as turbinas eólicas, as baterias de carros elétricos, os painéis solares - todos são fortemente dependentes de elementos raros.

Portanto, dentro do atual contexto, a troca dos combustíveis fósseis por recursos minerais não acaba com a dependência; apenas a altera enquanto a UE continuar a depender de cadeias produtivas externas.

Acreditamos que boa parte da solução estará na reciclagem e na economia circular, uma vez que os referidos elementos raros podem ser extraídos de dispositivos obsoletos - motores, turbinas, discos rígidos, “*smartphones*” -, diminuindo a procura por mineração primária - na qual

⁶⁹ Veja-se https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_critical_raw_materials.

Portugal apresenta algum potencial em algumas zonas, embora com rentabilidade e escala incertas - e aliviando a carga ambiental.

A UE aparenta possuir boa parte do saber científico necessário, mas ainda não estabeleceu uma estrutura económica que o torne viável em grande escala.

O preço da reciclagem é alto e as políticas governamentais quase nunca compensam adequadamente as externalidades positivas dessa prática, nomeadamente a preservação de recursos naturais, a economia de energia e água, a redução da poluição ou até mesmo os empregos diretos e indiretos que cria.

Uma coisa é certa, a neutralidade climática não se obtém com dependência estratégica.

O EAEPI foi estruturado para oferecer um incentivo nessa direção.

Agora cabe a cada um escolher a sua própria trajetória.

Cabe-nos, no entanto, fazer um alerta.

O progressivo relaxamento dos mecanismos de controlo em matéria de auxílios estatais, que atingiu o seu auge precisamente durante a crise pandémica, acarreta, no entanto, um risco grave para a integridade do mercado único.

Como já foi várias vezes salientado⁷⁰, as diferenças de capacidade orçamental entre os diferentes Estados-Membros podem comprometer gravemente a igualdade de condições em que se baseia o mercado único, conduzindo potencialmente a uma verdadeira corrida aos subsídios.

Além disso, o artigo 173.º do TFUE, que constitui a base jurídica da política industrial europeia, exige que qualquer intervenção neste domínio não altere a concorrência.

A prossecução dos objetivos da política industrial europeia através da flexibilidade do regime de auxílios estatais levanta, assim, uma questão essencial de equilíbrio entre a eficácia da estratégia industrial e a alteração das condições de concorrência equitativas.

A busca desse equilíbrio é fortemente condicionada pela natureza dos instrumentos utilizados, em razão das suas características intrínsecas.

O financiamento público de uma parte substancial da política industrial europeia parece, portanto, ter de provir principalmente de recursos nacionais.

A «*Bússola para a Competitividade*» identifica precisamente um regime de auxílios estatais flexível e orientado para o apoio à oferta como a principal alavanca para alcançar a liderança

⁷⁰ PARLAMENTO EUROPEU, «*Impact of State Aid on Competition and Competitiveness during the COVID-19 Pandemic: An Early Assessment*», 2024, disponível em [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658214/IPOL_STU\(2020\)658214_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658214/IPOL_STU(2020)658214_EN.pdf); DERMINE, Paul &, PATRIN, Maria, «*Legal Foundations for a New EU Industrial Policy*», Working Paper Series 3/2024, LUHNIP, 2024, disponível em <https://leap.luiss.it/wp-content/uploads/2024/10/WP3.24-Legal-Foundations-for-a-New-EU-Industrial-Policy.pdf>, pág. 6.

industrial no setor das tecnologias limpas, valorizando assim o papel das intervenções públicas nacionais.⁷¹

No contexto Português, acreditamos que um investimento na adequada aplicação do EAEPIL, passa por uma avaliação de um conjunto excessivo de incentivos fiscais, certamente alguns deles redundantes e que, em consequência, este se torne, eventualmente e finalmente, numa alavanca eficaz da política industrial nacional, pois aquilo que está em causa é a sua capacidade de participar, com relevância, na nova economia europeia.

7. Referências Bibliográficas

- Blumann, Claude. 1992. «Régime des aides d'État: jurisprudence récente de la Cour de justice (1989-1992)», *Revue du Marché commun*, n.º 361, 721-739.
- Blumann, Claude. 1989. «La Commission, agent d'exécution du droit communautaire. La comitologie» in Louis, Jean-Victor & Waelbroeck, Denis, *La Commission au coeur du système institutionnel des Communautés européennes*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 49-70.
- Bouveresse, Aude. 2010. *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*, Bruylant
- Collet, Martin. 2009. «Le juge administratif et le contrôle des aides d'État : de la réception à l'instrumentalisation du droit communautaire», *Revue du droit public – n.º 5*, 1311-1340.
- Combe, Emmanuel. 2005. *Economie et politique de la concurrence*, Dalloz.
- Dermine, Paul &, Patrin, Maria. 2024. «Legal Foundations for a New EU Industrial Policy», Working Paper Series 3/2024, *Luhnip*, disponível em <https://leap.luiss.it/wp-content/uploads/2024/10/WP3.24-Legal-Foundations-for-a-New-EU-Industrial-Policy.pdf>.
- Ehlermann, Claus-Dieter. 1992. «The Contribution of EC Competition Policy to the Single Market», *Common Market Law Review*, Volume 29, Issue 2, Kluwer Law International, 257–282.
- Karpenschif, Michaël. 2015. *Droit européen des aides d'État*, Bruylant.
- Parlamento Europeu. 2024. *Impact of State Aid on Competition and Competitiveness during the COVID-19 Pandemic: An Early Assessment*, disponível em [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658214/IPOL_STU\(2020\)658214_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658214/IPOL_STU(2020)658214_EN.pdf).

⁷¹ Veja-se a COM(2025) 30 final, disponível em https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en, pág. 9.

- Rawlinson, Frank. 1993. « The Role of Policy Frameworks, Codes and Guidelines in the Control of State Aid », *in* Harden (éd.), *State Aid: Community Law and Policy*, Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft, 52-60.
- Senden, Linda. 2004. *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing,
- Simon, Denys. 2001. *Le système juridique communautaire*, 3ème éd., Presses Universitaires de France.

RECEBIDO 19-11-2025

APROVADO 24-11-2025

Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades: o *home office* e as alterações de 2025 aos Comentários ao artigo 5.º, n.º 1 da Convenção Modelo da OCDE

Marisa Ouro^①

① Inspetora Tributária - Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros; Doutoranda na
Universidad de Extremadura

PALAVRAS-CHAVE:

- Estabelecimento estável
- Modelo de Convenção
fiscal da OCDE
- Trabalho remoto
- *Home office*

RESUMO

Este artigo pretende comparar a redação dos Comentários ao artigo 5.º, n.º 1 da Convenção Modelo da OCDE publicados em novembro de 2025, no respeitante à problemática de um *home office* poder constituir um estabelecimento estável, com a versão anterior, em particular os parágrafos 18 e 19 publicados em 2017. Começamos por analisar as principais alterações no mundo laboral entre 2017 e 2025 e a sua relação com a temática do estabelecimento estável.

Em seguida, procedemos à comparação entre o disposto na redação dos Comentários à Convenção Modelo da OCDE, comparando as alterações introduzidas no final de 2025 com a redação anterior. A metodologia adotada consiste numa análise comparativa, crítica e reflexiva. O objetivo é perceber as principais diferenças entre as duas versões, de que modo isso se irá refletir na prática dos contribuintes e das administrações tributárias, bem como perceber que novos desafios poderão surgir a breve trecho.

Concluimos que as alterações produzidas, ao introduzirem indicadores objetivos, possibilitam uma maior simplicidade na análise da constituição de um estabelecimento estável derivada de uma situação de *home office*. Essa objetividade é temperada por factos e circunstâncias que possam apontar em sentido diferente. Consideramos que a nova redação deu importantes passos para se adaptar à nova realidade derivada de um novo contexto laboral, social e tecnológico.

Nota: O presente artigo é expresso a título estritamente individual, não vinculando o Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros nem a Autoridade Tributária e Aduaneira.

Plano do Artigo

1.	<i>Home office</i> e estabelecimento estável: que relação?	92
2.	O <i>home office</i> à luz do artigo 5.º, n.º 1 da Convenção Modelo da OCDE.	93
2.1.	Artigo 5.º, n.º 1 da CMOCDE: abordagem ao <i>home office</i> nos Comentários de 2017	94
2.2.	Artigo 5.º, n.º 1 da CMOCDE: abordagem ao <i>home office</i> nos Comentários de 2025.....	99
3.	Conclusões	105
4.	Referências Bibliográficas.....	107

Mas se todo o mundo é composto de mudança

Troquemos-lhe as voltas, que inda o dia é uma criança

Excerto da canção “Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades”
de Luís de Camões, adaptação de José Mário Branco e Jean Sommer

1. *Home office* e estabelecimento estável: que relação?

Na palavra “teletrabalho” temos o prefixo “tele” que vem do grego “telos”, que significa à distância. Indica que o trabalho se realiza fora do lugar onde se encontra o empregador. Quando esse teletrabalho se realiza a partir da casa do trabalhador, designa-se por *home office*.

A partir de 2020, a pandemia associada ao desenvolvimento das novas tecnologias impulsionou o aumento do número de teletrabalhadores (International Labour Organization, 2020). Em 2018, de acordo com os dados do Eurostat, havia 5,2% de trabalhadores à distância na União Europeia. Em 2020, essa percentagem tinha aumentado para 12%. Em 2023 e 2024 a percentagem de trabalhadores a trabalhar a partir de casa na União Europeia estabilizou em 8,9% (Eurostat, 2025).

Ultrapassada a pandemia, o trabalho remoto mantém-se por opções empresariais e individuais.

As decisões individuais são motivadas pela procura de um maior equilíbrio entre a vida pessoal e profissional. Nesse plano, o *workcation*, isto é, combinar trabalho com viagens, é uma tendência em crescimento (Beattie, 2025). Por vezes, essas decisões são motivadas por situações externas, como é o caso de tensões políticas no país de origem ou uma guerra (Hooper & Benton, 2022, p. 9). Num futuro próximo, motivações como as alterações climáticas podem fazer com que o trabalho remoto se converta numa necessidade para a humanidade (Bisello & Profous, 2022, pp. 40–42; Hook et al., 2020, pp. 27–28).

As políticas mais recentes de *return to office* das empresas não conseguem eliminar a tendência do trabalho 100% remoto ou então híbrido, isto é, com uma componente presencial nas instalações da empresa e uma componente executada de forma remota a partir de casa ou de outro local fora das instalações da empresa (ADP Research Institute, 2024, pp. 24–27).

Por sua vez, para as empresas, oferecer postos de trabalho em modo de *home office* permite aceder a um mercado mais amplo de talentos, a que de outro modo dificilmente teriam acesso. Noutros casos, essas decisões empresariais são tomadas com o objetivo de reduzir custos operacionais, como rendas, manutenção de infraestruturas, água e eletricidade (Silvermann,

2025). Acresce que já existem estudos a suportar o facto de o trabalho remoto contribuir para o aumento da produtividade (Pablonia & Redmond, 2024).

Quando o trabalhador remoto desempenha as suas funções a partir de casa para uma empresa localizada numa jurisdição diferente existe o risco de se estar a criar uma conexão com a jurisdição na qual o trabalhador remoto exerce essa atividade. Dito de outro modo, a jurisdição onde labora fisicamente esse trabalhador pode considerar que, por essa via, foi criado um estabelecimento estável, o que lhe permite tributar os lucros produzidos pela empresa que está localizada no estrangeiro.

Num inquérito realizado em 2023 a mais de 100 empresas que empregam 1,7 milhões de pessoas, a constituição de um estabelecimento estável é a maior preocupação das empresas perante o trabalho remoto internacional (Lee, 2023).

Mesmo que uma empresa permita que um trabalhador desempenhe as suas funções por um período reduzido de tempo noutro país, há sempre o risco de, dependendo da jurisdição, se considerar que existe um estabelecimento estável no período de tempo em que essa pessoa desempenha aí as suas funções.

2. O *home office* à luz do artigo 5.º, n.º 1 da Convenção Modelo da OCDE.

O facto de uma empresa poder ser tributada pelos seus lucros, quer na sua sede, quer no seu estabelecimento estável pode originar situações de dupla tributação.

Caso as jurisdições em causa tenham celebrado um tratado tributário, as mesmas são resolvidas pelo disposto nesse convénio.

A generalidade das convenções celebradas por Portugal relativas aos impostos sobre os rendimentos obedece, nas suas linhas mestras, ao modelo de Convenção da OCDE (CMOCDE) (Xavier, 2020, p. 103).

O artigo 7.º da CMOCDE estabelece que os lucros de uma empresa são tributados no Estado da empresa. A exceção a esta regra é a da existência de um estabelecimento estável no outro Estado, conforme consta do artigo 5.º da CMOCDE.

A clausula do estabelecimento estável foi originalmente estabelecida como uma linha divisora das situações em que um Estado tem o direito de tributar os lucros de uma empresa de outro Estado. Nos casos em que se revele um grau suficiente de participação e interação na vida

económica do Estado de acolhimento e um usufruto dos benefícios proporcionados por esse mesmo Estado, então, a tributação na fonte estaria justificada (Escribano, 2024, p. 14).

O artigo 5.º da CMOCDE prevê três maneiras de se constituir um estabelecimento estável: mediante a constituição de um lugar fixo de negócios (cfr. n.º 1 do artigo 5.º da CMOCDE), pela existência de um estaleiro de construção ou de montagem que dure mais de 12 meses (cfr. n.º 3 do artigo 5.º da CMOCDE) ou pela existência de um agente dependente (cfr. n.º 5 do artigo 5.º da CMOCDE).

Pretendemos analisar de que modo deve ser interpretado o n.º 1 do artigo 5.º da CMOCDE quando estamos perante uma situação de *home office*.

Dispõe o n.º 1 do artigo 5.º da CMOCDE na sua versão original em inglês:

“For the purposes of this Convention, the term “permanent establishment” means a fixed place of business through which the business of an enterprise is wholly or partly carried on.”¹

A definição de estabelecimento estável constante do n.º 1 do artigo 5.º da CMOCDE exige a verificação de três condições: i) a existência de um lugar de negócios; ii) esse lugar de negócios deve ser fixo; iii) a empresa deve desenvolver a sua atividade através desse lugar fixo de negócios.

Para cada artigo da CMOCDE existem Comentários à Convenção Modelo da OCDE (daqui em diante designados por Comentários) preparados e acordados por peritos indicados pelos Governos junto do Comité de Assuntos Fiscais da OCDE. Embora os Comentários não tenham cariz vinculativo, têm um grande peso no momento em que ocorre a interpretação e a resolução de diferendos advenientes da aplicação das convenções tributárias que seguem o modelo de Convenção da OCDE (Mesquita, 1998, pp. 20–23; Xavier, 2020, p. 153).

Vamos, pois, analisar esses Comentários para perceber como o tema da possibilidade de o *home office* constituir um estabelecimento estável ao abrigo do artigo 5.º, n.º 1 da CMOCDE era abordado na versão de 2017 e agora, mais recentemente, na versão de 2025.

2.1. Artigo 5.º, n.º 1 da CMOCDE: abordagem ao *home office* nos Comentários de 2017

Conforme referimos no ponto anterior, a definição de estabelecimento estável constante do n.º 1 do artigo 5.º da CMOCDE exige a verificação de três condições: i) a existência de um lugar de

¹ Ao nível das várias Convenções de Dupla Tributação celebradas por Portugal podemos encontrar a seguinte tradução desse dispositivo: “Para efeitos da presente Convenção, a expressão “estabelecimento estável” significa uma instalação fixa através da qual a empresa exerça toda ou parte da sua atividade.”

negócios; ii) esse lugar de negócios deve ser fixo; iii) a empresa deve desenvolver a sua atividade através desse lugar fixo de negócios.

Relativamente ao primeiro requisito “lugar de negócios”, o parágrafo 10 do Comentário ao artigo 5.º, na versão de 2017, começa por dizer que este cobre quaisquer instalações utilizadas para levar a cabo o negócio da empresa, mesmo que não sejam utilizadas exclusivamente com esse propósito. É também referido nesse parágrafo que para um lugar de negócios existir, ainda que não existam instalações, basta que exista um espaço à disposição da empresa.

O termo “à disposição” é referido, entre o parágrafo 10 e o parágrafo 20 dos Comentários ao artigo 5.º, um total de 22 vezes. Esse termo é utilizado inclusivamente quando os Comentários abordam concretamente o *home office*, nos parágrafos 18 e 19. E em todos estes parágrafos isso é feito a propósito do que seja um “lugar de negócios”. Daqui concluímos que “estar à disposição da empresa” é essencial para aferir da existência de um “lugar de negócios”, incluindo no contexto de *home office*.

O parágrafo 11 diz que, no conceito de “estar à disposição”, não é necessário um direito formal a utilizar o espaço e que pode existir um estabelecimento estável num local em que uma empresa ocupa ilegalmente um certo espaço.

Porém, no parágrafo 12, é dito que apesar de não ter de existir um direito formal a ocupar o espaço, a mera presença não é suficiente. Para um lugar se considerar “à disposição” da empresa esta deve ter um poder efetivo para utilizar tal local, bem como depende da extensão da presença da empresa no local e das atividades que aí exerce, não relevando as atividades descritas no n.º 4 do artigo 5.º da CMOCDE. Da leitura do parágrafo 12 resulta que para um lugar “estar à disposição” o uso não pode ser intermitente e a empresa tem de exercer as suas atividades nesse local.

No caso particular do *home office*, nos Comentários ao artigo 5.º, n.º 1 da CMOCDE, na versão introduzida em 2017, no parágrafo 18 refere-se que o desempenho de atividades pelo trabalhador a partir de casa é, em muitos casos, uma situação de tal maneira intermitente ou incidental que não se pode considerar que a casa do trabalhador seja um local à disposição da empresa. No parágrafo 19 é referido também que essas atividades serão maioritariamente auxiliares pelo que cairão na exceção do n.º 4 do artigo 5.º, que exclui esse tipo de atividades do âmbito do estabelecimento estável.

O parágrafo 18 dispõe ainda que não basta que a atividade seja desempenhada a partir de casa do trabalhador, sendo necessário que esse local esteja à disposição da empresa. Mais é dito que saber se esse local está à disposição da empresa depende dos factos e circunstâncias. Nas situações em que o *home office* seja utilizado de forma contínua para desempenhar atividades da empresa, os Comentários referem dois casos em que o *home office* constitui um estabelecimento estável:

- 1) quando a empresa tenha pedido ao trabalhador para trabalhar a partir de casa; ou

- 2) quando a empresa não tenha fornecido ao trabalhador um escritório para trabalhar quando a natureza das suas funções claramente o exigia, o que o obrigou a trabalhar a partir de casa.

Os Comentários analisam separadamente a existência de um “lugar de fixo” nos parágrafos 21 a 34 dos Comentários ao artigo 5.º da CMOCDE.

Começa o parágrafo 21 dos citados Comentários por referir que um lugar é fixo no sentido em que existe uma ligação entre o lugar de negócios e um específico ponto geográfico.

O parágrafo 22 refere que um lugar de negócios pode ser considerado existir onde, à luz da natureza do negócio, um local específico no qual as atividades se movem possa ser identificado como constituindo um todo coerente do ponto de vista comercial e geográfico.

No parágrafo 28 é referido que, para ser fixo, o lugar não pode ter uma natureza temporária. Isto sem prejuízo de poderem existir situações, ligadas à natureza da atividade e que são conduzidas num dado lugar por um curto período de tempo, em que um lugar de negócios constitui um estabelecimento estável.

Sem se comprometer com um período de tempo específico é avançado, no citado parágrafo 28, que normalmente não se considera existir um estabelecimento estável quando o lugar de negócios se mantém por um período de tempo inferior a seis meses. No entanto, a natureza do negócio da empresa pode levar a que esse período de tempo seja de curta duração e, nessas situações, pode existir um estabelecimento estável.

Da leitura dos exemplos constantes dos parágrafos 28 a 30, verificamos vários casos em que para a avaliação do carácter fixo do lugar é levada em linha de conta as atividades que constituem o negócio da empresa. Nos exemplos aí mencionados refere-se a existência de situações em que a atividade não pode ter uma duração contínua porque as condições ambientais não o permitem (é o caso da atividade de perfuração no Ártico). Igualmente é exemplificado um caso em que a atividade se realiza uma única vez e tem uma curta duração, mas porque essa atividade apenas pode ser realizada naquele país, a curta duração de tempo não obsta a que se entenda que existiu um lugar fixo de negócios durante o qual foi exercida a atividade da empresa (é exemplificado o caso das filmagens num local remoto em que um indivíduo compromete-se a prestar serviços de *catering* à equipa de filmagem durante esse período de tempo, que foi inferior a seis meses).

No parágrafo 32 é referido que um lugar não deve ser considerado de natureza temporária se, apesar de utilizado por curtos períodos de tempo, esse uso tiver um carácter regular.

O parágrafo 34 prevê situações em que um lugar de negócios é estabelecido inicialmente para ter uma curta duração, mas acaba por prolongar-se no tempo e, nesses casos, considera-se que existe um lugar fixo de negócios desde a data da sua constituição. Do mesmo modo, é dito que, se

um lugar de negócios é estabelecido para ter uma longa duração, mas acaba, na prática, por existir durante um curto período de tempo pode configurar um estabelecimento estável.

Em relação ao *home office* os Comentários não fazem referência a requisitos particulares em relação à duração da atividade. Apenas existe uma referência, no parágrafo 18, de que a atividade do trabalhador desempenhada a partir de casa não deve ter um carácter intermitente sob pena de se considerar que este lugar não se encontra à disposição da empresa.

O parágrafo 35 refere que, para um lugar de negócios constituir um estabelecimento estável, o negócio deve ser total ou parcialmente desempenhado através dele. No entanto, essa atividade não necessita de ter um carácter produtivo. Essa atividade não necessita de ser executada ininterruptamente, mas deve revestir um carácter regular.

O parágrafo 39 refere que existem diferentes maneiras através das quais uma empresa pode conduzir o seu negócio. A atividade pode ser desempenhada por trabalhadores, mas também por pessoas que não tenham uma relação laboral formal com a empresa. E pode também uma pessoa ser formalmente trabalhadora de uma empresa e desempenhar funções para outra empresa.

No caso das multinacionais, é relativamente comum que empregados de uma empresa estejam temporariamente destacados em outras empresas do grupo a desempenhar atividades para essas empresas. Para avaliar para que empresa o trabalhador está efetivamente a desempenhar funções o parágrafo 39 remete para os parágrafos 8.13 a 8.15 dos Comentários ao artigo 15.º. Esses parágrafos sinalizam uma série de fatores, ora associados à substância de uma relação laboral (saber quem dá ordens, quem autoriza as férias e faltas, quem tem o poder disciplinar, etc.), ora relativos aos termos do contrato estabelecido entre a empresa que formalmente emprega o trabalhador e a empresa a quem os serviços são prestados (por exemplo, averiguar se a franquia paga pela outra empresa corresponde à remuneração do trabalhador ou se este é apenas um dos fatores tidos em conta aquando da determinação do valor da franquia).

O parágrafo 40 refere que uma empresa também pode desempenhar a sua atividade através de subcontratantes, que agem sozinhos ou em conjunto com a empresa. Nesse caso poderá existir um estabelecimento estável para efeitos do n.º 1 do artigo 5.º se existir um lugar fixo de negócios à disposição da empresa. Para saber se o lugar está à disposição da empresa e se os subcontratantes desempenharem essa atividade em conjunto com os empregados da empresa, é necessário analisar se se verificam as condições constantes do parágrafo 12². Caso os subcontratantes desempenhem a sua atividade sem outros empregados da empresa é necessária

² A este propósito não podemos deixar de notar que, por sua vez, o parágrafo 12 refere que o conceito de “estar à disposição” está dependente, para além de outros fatores, da existência do desenvolvimento de uma atividade através de um local. Isto demonstra a estreita conexão entre os vários requisitos constantes do artigo 5.º, n.º 1 da CMOCDE, no sentido de que não basta que um deles se verifique para termos por verificada a existência de um estabelecimento estável, mas, ao mesmo tempo, se um deles existir aumenta a probabilidade de o outro se verificar também.

a existência de outros fatores que demonstrem claramente que a empresa tem um poder efetivo de usar aquele local para determinar a existência de um estabelecimento estável.

O parágrafo 19, que trata especificamente da situação de *home office*, refere que a casa do trabalhador não se deve considerar à disposição da empresa se o pedido de teletrabalho não partiu da empresa. Refere igualmente que na maior parte dos casos esse nem sequer vai ser um tema com consequências práticas porque na maioria das situações a empresa tem instalações próprias nesse Estado, além de que frequentemente estaremos perante atividades meramente auxiliares, que caem na exceção prevista no n.º 4 do artigo 5.º da CMOCDE.

Ou seja, no que respeita ao *home office*, à luz dos Comentários na versão de 2017, e que respeitam à realidade que existia na altura, entendemos que a atividade da empresa desempenhada por um trabalhador a partir de casa, embora possa dar lugar à existência de um estabelecimento estável, raramente é valorizada nesses termos porque ou é uma atividade incidental, intermitente, ou é de cariz auxiliar, ou então o *home office* não foi solicitado pela empresa.

O carácter incidental do trabalho remoto mudou durante a pandemia COVID-19, conforme vimos no ponto 1 deste artigo. Em abril de 2020, a OCDE divulgou o documento “*OECD Secretariat analysis of tax treaties and the impact of the COVID-19 crisis*” no qual abordava, entre várias coisas, a questão de saber se mudanças temporárias no local de trabalho, designadamente através de *home office*, produzem a criação de um estabelecimento estável. Dado que o trabalho remoto foi imposto pelos Governos como forma de contenção da pandemia, conclui-se nesse documento que estamos perante um caso de força maior, que não cabe na interpretação fornecida pelo parágrafo 18, o qual determinava que o teletrabalho fosse imposto pela entidade empregadora (Secretary-General Of The OECD, 2020).

Em 2021, na atualização que fez a esse documento, o Secretariado da OCDE, sem prejuízo de referir que pode vir a existir um grau de permanência nas situações em que o indivíduo continua a trabalhar a partir de casa que justifique considerar que foi constituído um estabelecimento estável, volta a referir os parágrafos 18 e 19 dos Comentários. A este propósito é dito que o facto de ser o indivíduo a requerer à empresa que o trabalho seja desempenhado a partir de casa é um fator importante para a determinação da existência de um estabelecimento estável (Secretary-General Of The OECD, 2021).

A COVID-19 foi uma situação excecional e vários países adotaram uma abordagem de prudência, semelhante à proposta pelo Secretariado da OCDE, e que teve em consideração o facto de estarmos perante uma situação de força maior, que não esteve dependente da vontade do empregador e do trabalhador.

Porém, e conforme já referimos no ponto 1, após a crise da COVID-19, a flexibilidade laboral possibilitada pelo trabalho remoto tornou-se um elemento de negociação entre as partes e

também influenciou decisões empresariais, que visavam reduzir os custos operacionais das empresas (Pistone & Tenore, 2024).

Neste contexto, as administrações tributárias viram-se confrontadas com casos em que os contribuintes solicitaram informações vinculativas relativamente a situações de trabalho remoto internacional com o objetivo de perceber se o seu caso concreto originava uma situação de estabelecimento estável.

As administrações tributárias recorreram aos parágrafos 18 e 19 dos Comentários do artigo 5.º, n.º 1 da CMOCDE para fundamentar as suas decisões sobre a existência de estabelecimento estável em casos de *home office*. No entanto, chegaram a conclusões diferentes relativamente a situações similares (Ouro, 2023).

A redação dos parágrafos 18 e 19 também tem levantado muitas dúvidas e diferentes interpretações têm sido sugeridas pela doutrina. Vários autores questionaram o que significava “estar à disposição”, o conceito de “lugar fixo” ou sugeriram alterações aos Comentários ou ao artigo 5.º da CMOCDE (Báez Moreno, 2023; Beretta, 2022; Escribano, 2024; Gadžo, 2024; Rovira Ferrer, 2023).

2.2. Artigo 5.º, n.º 1 da CMOCDE: abordagem ao *home office* nos Comentários de 2025

Nos Comentários ao artigo 5.º, n.º 1 da CMOCDE, na versão de 2025, divulgada em novembro, os parágrafos 18 e 19 da versão anterior foram eliminados. Em contrapartida, foram adicionados os parágrafos 44.1 a 44.21. com o título: “Trabalho transfronteiriço a partir de casa ou de outro local relevante”.

Nos parágrafos 18 e 19, que foram eliminados, o termo “à disposição da empresa” era repetido 8 vezes. Nos parágrafos adicionados na versão de 2025 dos Comentários essa expressão não é referida uma única vez, o que constitui um forte indício de que essa ausência foi uma escolha consciente. Esse indício é reforçado pela redação do parágrafo 44.2 que diz que o *home office* tem características especiais que o distinguem da utilização pela empresa de outros lugares, desde logo porque não se encontra acessível a outras pessoas da empresa e está sob o controlo do indivíduo. Ou seja, a eliminação desta expressão significa que se concluiu que a mesma não era adequada ao contexto particular do *home office* e, como tal, não poderia servir como guia para ajudar a determinar a existência de um lugar de negócios nesse contexto específico.

O parágrafo 44.3. aponta para a necessidade de, ao avaliar a existência de um estabelecimento estável, se analisarem os factos e circunstâncias referentes ao período de tempo

em que o negócio da empresa foi conduzido de uma determinada maneira. Como o negócio da empresa pode evoluir ao longo do tempo, conforme é referido no parágrafo 8 dos Comentários ao artigo 5.º da CMOCDE, nessa análise não se deve considerar períodos passados ou futuros³.

Relativamente ao requisito de o lugar de negócios ter de ser fixo, previsto no n.º 1 do artigo 5.º da CMOCDE, é abordado expressamente pelos Comentários no parágrafo 44.4. Nele é referido que um lugar de negócios deve ter um certo grau de permanência e remete para os parágrafos 28 a 34 dos Comentários, cuja redação permaneceu inalterada na versão de 2025 dos Comentários.

O parágrafo 44.5 dos Comentários chama a atenção para a necessidade de conjugar o disposto no n.º 1 do artigo 5.º com o disposto no n.º 4 do mesmo artigo. Ou seja, um lugar de negócios pode ser fixo, mas não constituir um estabelecimento estável quando estamos perante o desempenho pelo trabalhador nesse local de atividades auxiliares ou preparatórias.

No parágrafo 44.6. é sublinhada a importância dos factos e circunstâncias de cada caso para apurar da existência de um lugar de negócios. A referência à importância dos factos e circunstâncias de cada caso repete-se várias vezes ao longo dos Comentários quando é abordada a questão do *home office* como estabelecimento estável⁴.

Apesar de o parágrafo 18 ter sido eliminado nos Comentários ao artigo 5.º da CMOCDE, as duas últimas frases que constavam do parágrafo 18 foram parcialmente reproduzidas no parágrafo 44.7. Neste último parágrafo é referido que, muitas vezes, trabalhar a partir de casa tem um carácter intermitente ou incidental. Porém, quando o uso da casa do trabalhador, ou de outro local relevante, é feita numa base contínua durante um período longo de tempo para desempenhar atividades relacionadas com o negócio da empresa, este facto, juntamente com outros (que são referidos nos parágrafos seguintes), pode ser indicativo de que este local deve ser considerado como um lugar de negócios⁵.

Os parágrafos 44.8 a 44.10 introduzem uma nova baliza para aferir da relevância do tempo passado a trabalhar a partir de casa: um *home office* não é geralmente considerado um lugar de negócios da empresa quando o trabalhador desempenha aí as suas funções durante menos de 50% do seu tempo de trabalho durante um período de 12 meses a começar ou a terminar no ano fiscal a que respeita⁶. Embora possam existir casos que se desviam desta nova abordagem, tal não

³ O autor considera a remissão feita no parágrafo 44.3 para o parágrafo 8 essencial dado que permite distinguir as situações em que o negócio evoluiu dos casos, referidos mais à frente no parágrafo 44.7 e no exemplo A do parágrafo 44.21, em que o negócio permanece o mesmo e é tido em conta o facto de um lugar ser utilizado da mesma forma ao longo dos anos, de forma a avaliar da existência de um estabelecimento estável.

⁴ Cfr. parágrafo 44.3, 44.10 e 44.19.

⁵ No parágrafo 19 era referido que, nessas circunstâncias, esse local deve ser considerado à disposição da empresa, expressão que foi agora eliminada.

⁶ Notamos que a introdução de limites temporais para efeitos de aferição da relevância do trabalho remoto em matéria tributária é um critério que também já havia sido adotado pelo *OECD's Administrative Guidance on the Global*

deverá acontecer na maioria das situações de acordo de trabalho remoto transfronteiriço (cfr. parágrafo 44.8)⁷.

Para efeitos de prova do tempo de trabalho a partir de casa é dada relevância à substância em detrimento do que possa ter sido acordado por escrito. O contrato assinado pelas partes e as políticas seguidas pela empresa em termos de trabalho remoto poderão ser de auxílio para efeitos de prova, mas apenas na medida em que corroborem a prática seguida pelo indivíduo (cfr. parágrafo 44.9)⁸.

No que respeita a este indicador temporal as administrações tributárias, através da emissão de orientações genéricas e de informações vinculativas, vão ter um papel essencial na determinação do que constitui tempo de trabalho a partir de casa, isto porque os Comentários não incluíram critérios para saber o que constitui tempo de trabalho a partir de casa.

Se um indivíduo trabalha 50% ou mais do seu tempo de trabalho durante um período de 12 meses a começar ou a terminar no ano fiscal a que respeita, então para averiguar se a empresa tem um lugar de negócios a partir desse local temos de analisar os factos e circunstâncias (cfr. parágrafo 44.10).

A existência de uma razão comercial para que as atividades desempenhadas pelo indivíduo o sejam a partir de casa, ou de outro local relevante, no sentido de que a presença física do indivíduo naquele Estado facilita o exercício da atividade da empresa, designadamente permitindo aceder a pessoas ou recursos necessários para o desempenho do negócio, é um motivo preponderante para que consideremos que estamos perante um lugar de negócios (cfr. parágrafo 44.11).

Os parágrafos 44.12 a 44.18 concretizam as características que uma razão comercial deve revestir para que se considere a existência de um lugar de negócios. De sublinhar que a cumulação da razão comercial com outras motivações para a existência do *home office* não é suficiente para

Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two) de julho de 2023. Aí se refere que o estabelecimento de um limite é importante para evitar substanciais custos de *compliance* dado que é difícil às empresas determinar e provar a localização de cada um dos empregados.

⁷ De notar que o parágrafo 44.1, que é mencionado a propósito dos acordos de trabalho transfronteiriços, refere que tem aumentado o número de indivíduos que têm a possibilidade de trabalhar remotamente, acabando por fazê-lo por razões pessoais, mas em lado nenhum se refere que a iniciativa para trabalhar nesses termos deve partir da empresa para se considerar que existe um estabelecimento estável.

⁸ Percebemos a preocupação em evitar situações de abuso, no sentido em que não basta a empresa ter na sua posse um contrato de trabalho assinado pelas partes e que prevê a possibilidade de trabalho remoto em menos de 50% do tempo de trabalho. No entanto, tal acarreta uma carga acrescida em termos de *compliance* dado que a empresa terá de desenhar outros procedimentos que lhe permitam fazer prova desse facto, em sede de inspeção tributária, nomeadamente prova informática da presença do trabalhador em casa durante o desempenho da sua atividade, prova essa que pode conflitar com o direito à proteção de dados pessoais. A alternativa de recorrer ao testemunho do trabalhador envolvido, e eventualmente das chefias diretas, nem sempre será linear, nomeadamente em situações que exista um conflito entre o trabalhador e a empresa.

afastar o preenchimento deste indicador (cfr. parágrafo 44.13). Face ao conteúdo destes parágrafos, para aferir da existência de uma razão comercial, e consequentemente do risco de existir um estabelecimento estável, as empresas e as administrações tributárias podem colocar as seguintes questões⁹:

- Se a empresa não tivesse um indivíduo em *home office* naquele Estado, teria de adquirir instalações próprias para o desempenho da sua atividade naquele Estado? (cfr. parágrafo 44.12);

- A presença física do indivíduo naquele Estado facilita à empresa o contato direto com clientes, fornecedores, empresas associadas ou outras pessoas em representação da empresa? (cfr. parágrafo 44.12, última frase);

- Descreva o negócio da empresa e as atividades do trabalhador, bem como se este contacta com clientes, fornecedores e outras partes relacionadas com a empresa, incluindo empresas associadas ou contactos com terceiros em representação da empresa (cfr. parágrafo 44.14);

- A descrição acima indicada pode ser complementada por uma tabela que compreenda os exemplos indicados no parágrafo 44.17 devendo a empresa responder afirmativa ou negativamente e, em caso afirmativo, indicar a frequência (semanal, mensal, trimestral, etc.);

- De quem partiu a iniciativa para trabalhar remotamente? Se a empresa não aceitasse que esse indivíduo trabalhasse remotamente a partir de outro Estado, este ainda estaria a trabalhar para a empresa? Quantas pessoas tem a empresa a trabalhar remotamente a partir de outros Estados? (cfr. parágrafo 44.15);

- Caso a iniciativa para trabalhar remotamente tenha partido da empresa, indique o motivo (cfr. parágrafo 44.16).

De notar que a mera presença de clientes, fornecedores ou de empresas associadas no mesmo Estado em que se encontra o teletrabalhador ou o facto de este se encontrar numa *time zone* diferente da empresa para a qual desenvolve a atividade não é de *per si* facto suficiente para se considerar que existe uma razão comercial (cfr. parágrafo 44.18).

Caso não exista razão comercial para desempenhar as atividades relacionadas com o negócio da empresa a partir de casa ou de outro local relevante, este não constitui um lugar de negócios a não ser que outros factos e circunstâncias apontem em sentido contrário (cfr. parágrafo 44.19).

⁹ Tendo em conta o parágrafo 44.1 que se refere ao trabalho a partir de casa ou de outro local relevante, este questionário também pode ser utilizado quando o trabalhador esteja a desempenhar a sua atividade para a empresa a partir da sua segunda habitação, casa de férias ou casa de um amigo, etc. Para a definição de “outro local relevante” o que importa é que este não corresponda a instalações da empresa, nem a instalações de uma empresa com a qual esta tenha uma relação contratual ou outras conexões, como ser cliente, fornecedora ou empresa associada da primeira.

A referência à importância dos factos e circunstâncias, quanto a nós, não vem apagar a relevância dos dois indicadores expressamente mencionados nos Comentários de 2025. Essa referência tem, sim, o efeito de obstar a que esses critérios sejam aplicados de forma cega, ou seja, são meros indicadores, orientações. Ao mesmo tempo, esses factos e circunstâncias devem ter a força probatória suficiente para afastarem a relevância desses indicadores. Não deverão ser meras dúvidas.

Este raciocínio tem quanto a nós, a vantagem de facilitar a análise das situações concretas por parte das administrações tributárias ao mesmo tempo que providencia segurança jurídica aos contribuintes. Assim se, por exemplo, uma empresa provar que um dado trabalhador se encontra a trabalhar a partir de casa noutro Estado em menos de 50% do seu tempo de trabalho e que não existe razão comercial para estar a laborar nesse Estado, então, cabe à administração tributária provar, reunindo elementos concretos, que esses indicadores devem ser desconsiderados porquanto os factos e circunstâncias revelam que existe um estabelecimento estável.

Nesta posição que agora defendemos, não esquecemos que os Comentários não vinculam de *per si* os Estados. Porém, se um Estado integrante da OCDE não faz reservas ao artigo ou observações aos Comentários, então consideramos, até por uma questão de boa fé e transparência, que os mesmos devem ser seguidos pelas partes e devem orientar as decisões das respetivas administrações tributárias.

De notar que nos Comentários não foi abordada a questão da constituição de um estabelecimento estável fundamentada no fato de o trabalhador ser uma *key person*, exceção feita para os casos em que este é a única pessoa, ou a pessoa principal, e está numa posição de controlo sobre a empresa, situação essa que foi explicitamente prevista no parágrafo 44.20 dos Comentários ao artigo 5.º, n.º 1 da CMOCDE. Conforme referem os Comentários, esse é um exemplo claro de uma situação de estabelecimento estável. Porém, fica em aberto a existência de outros factos e circunstâncias que os Estados poderão considerar relevantes para efeitos de avaliarem da existência de um estabelecimento estável em situação de *home office*.

No parágrafo 44.21 são dados vários exemplos de situações que podem desencadear a existência de um estabelecimento estável.

O exemplo A tem um caso que se destina a avaliar se um dado lugar é fixo. Para esse efeito considera o tempo que um indivíduo se encontra a desempenhar as suas funções num dado local sendo que essa avaliação se faz numa base de doze meses.

No exemplo A está em causa um indivíduo que arrenda uma moradia onde passa as férias e, em seguida, fica três meses nesse local a trabalhar num período de doze meses. Nessa situação considera-se que falta a característica de permanência, pelo que não é um lugar fixo. É um exemplo que, quanto a nós, se adequa às situações de *workcation*.

O exemplo A refere também que falta permanência numa situação em que alguém passa um período de três meses num dado Estado por razões pessoais, como seja cuidar de um familiar doente¹⁰. Ainda assim, é sempre necessária uma avaliação dos factos e circunstâncias, que podem apontar em sentido diferente.

No entanto, refere o exemplo A, se a situação nele descrita, de passar três meses por ano a trabalhar num determinado local, se repetir durante vários anos, pode originar que se considere que estamos perante um lugar fixo. Esse comportamento revelaria um padrão que confere um carácter de permanência ao local a partir do qual o trabalhador desempenha a sua atividade.

O exemplo B descreve um caso em que um indivíduo passa menos de 50% do seu tempo a trabalhar a partir de casa concluindo que, na ausência de outros factos e circunstâncias que apontem em sentido diferente, a casa do trabalhador não vai ser considerada um lugar fixo de negócios.

O exemplo C contém um caso de um trabalhador que, além de passar 80% do teu tempo de trabalho a trabalhar a partir de casa, visita regularmente clientes desse Estado de modo a providenciar-lhes serviços. O *home office* é considerado um lugar fixo e, porque existe uma razão comercial para a sua presença naquele Estado, na ausência de outros factos e circunstâncias que apontem em sentido diferente, considera-se que estamos perante um lugar fixo de negócios e um estabelecimento estável.

O exemplo D é ilustrativo do que se refere no parágrafo 44.18, isto é, a mera presença de clientes, fornecedores ou de empresas associadas no mesmo Estado em que se encontra o teletrabalhador não é de *per si* facto suficiente para se considerar que existe uma razão comercial. O caso aí apresentado corresponde ao de um empregado que trabalha para uma empresa a partir de outro Estado, na qual esta também tem clientes. As suas funções, que incluem contatos com clientes de vários Estados, incluindo o Estado onde reside, são funções desempenhadas de forma remota. Apenas uma vez, de quatro em quatro meses, visita um cliente no Estado onde reside e trabalha. Porque as suas funções são desempenhadas remotamente e a visita ao cliente no mesmo Estado é considerada feita numa base intermitente ou incidental, na ausência de factos e circunstâncias que apontem noutro sentido, considera-se que não existe razão comercial para o desempenho das suas funções a partir de casa.

O exemplo E concretiza um exemplo, já referido no parágrafo 44.17, e que traduz bem como a OCDE realizou uma interpretação atualista, adaptada às novas formas de trabalhar possibilitadas pelas tecnologias, de uma situação que, quanto a nós, se não estivesse especificamente

¹⁰ Um outro exemplo, motivado por razões pessoais derivadas de uma necessidade/constrangimento, seria, quanto a nós, o caso de um indivíduo que fica a trabalhar num dado Estado apenas porque está a aguardar o visto para trabalhar noutro Estado vizinho. A essa estadia falta o carácter de permanência.

sinalizada nos Comentários poderia levantar dúvidas sobre se daria origem a um estabelecimento estável.

Refere o exemplo E o caso de um trabalhador que desempenha as suas funções virtualmente para clientes localizados na mesma *time zone* do Estado em que este trabalha, ou noutros Estados mas com a mesma *time zone*, que é diferente da do Estado onde se encontra localizada a empresa. Começa por verificar que existe uma situação de permanência e que o indivíduo desempenha as suas funções a partir de casa em pelo menos 50% do seu tempo de trabalho. Em seguida, verifica que existe uma razão comercial: a presença física do indivíduo naquele Estado facilita o fornecimento de serviços por parte da empresa. Considera-se que, na ausência de factos e circunstâncias que apontem noutro sentido, existe um estabelecimento estável.

De referir também que os Comentários não fazem referência ao tratamento a dar a eventuais situações de abuso. Entendemos que tal não afasta a aplicação de disposições anti abuso, designadamente mediante a aplicação do n.º 9 do artigo 29.º da CMOCDE, caso conste da respetiva convenção bilateral.

Num futuro, que se afigura próximo, antevemos que os desenvolvimentos tecnológicos associados à questão da mobilidade dos trabalhadores levem a uma nova revisão dos Comentários e, talvez, a uma alteração da própria CMOCDE.

Isto porque a tecnologia tem vindo a incrementar situações de separação entre a atividade desempenhada, que pode ser executada noutra jurisdição, e a presença física do trabalhador, que se pode encontrar em jurisdição diferente a comandar remotamente essa atividade¹¹. Acresce que outros desenvolvimentos tecnológicos como a internet das coisas, inteligência artificial e robótica também vieram lançar o debate sobre se os lucros podem ser atribuídos a esses ativos autónomos, o que pode gerar situações de dupla tributação (Buriak, 2024).

3. Conclusões

A nova realidade, proporcionada pelo desenvolvimento das novas tecnologias e impulsionada pelo evento da pandemia, leva a que o trabalho remoto possa ser executado a partir de locais eleitos pelo trabalhador, que não correspondem a instalações da empresa, e os Comentários refletem essa conjuntura.

¹¹ Por exemplo, um cirurgião a trabalhar a partir de casa e que está a comandar, de forma remota, as ferramentas médicas que executam uma operação num paciente que está localizado noutra jurisdição.

A versão dos Comentários de 2025 eliminou os parágrafos 18 e 19 que abordavam concretamente o *home office* ao passo que agora a análise é feita no plano mais alargado do “trabalho transfronteiriço a partir de casa ou de outro local relevante”.

Na versão dos Comentários de 2025 foi eliminada a referência a “estar à disposição da empresa” enquanto elemento que guiava a destrição entre saber se estávamos ou não perante um lugar de negócios numa situação de *home office*.

Em contrapartida, são fornecidos dois indicadores objetivos para auxiliar a determinar a existência de um estabelecimento estável: um lugar, geralmente, não é considerado um lugar de negócios quando o indivíduo trabalha a partir de casa menos de 50% do seu tempo de trabalho; a existência de uma razão comercial para um indivíduo desempenhar a sua atividade num dado Estado é um motivo preponderante na aferição da constituição de um estabelecimento estável.

Estes dois indicadores podem ser sempre contrariados por factos e circunstâncias que apontem noutro sentido, embora não seja expetável que ocorram exceções a essa situação na maioria dos casos.

De referir também que os parágrafos adicionados em 2025 mantêm ligação com a versão de 2017. Apesar da eliminação dos parágrafos 18 e 19, e de existirem os parágrafos 44.1 a 44.21 que adaptam a interpretação a dar ao n.º 1 do artigo 5.º da CMOCDE quando está em causa o trabalho a partir de casa ou de outro local relevante, o restante conteúdo dos Comentários não pode ser desconsiderado e deve ser usado de forma complementar.

A apreciação global que fazemos dos Comentários de 2025 relativamente ao *home office* é a de que, a OCDE, com o objetivo de trazer mais segurança aos negócios e proporcionar uma maior uniformidade de tratamento na interpretação, soube adaptar os Comentários a esta nova realidade.

Acresce que, os Comentários na versão de 2025, ao sublinharem que a presença física do indivíduo num Estado concreto, a desempenhar as suas funções a partir de casa, deve facilitar o desenvolvimento da atividade por parte da empresa para que se considere que estamos perante um estabelecimento estável, souberam manter a base que justifica a tributação de um estabelecimento estável sem ser necessário alterar a letra do n.º 1 do artigo 5.º da CMOCDE.

Ou seja, sendo a regra a tributação no Estado onde a empresa se encontra localizada, o desvio a essa regra só existe quando se revela um grau suficiente de participação e interação na vida económica do Estado de acolhimento e um usufruto dos benefícios proporcionados por esse mesmo Estado. Os indicadores constantes dos Comentários mantêm esse espírito e, paralelamente, adaptam-se aos novos tempos.

O autor considera que os indicadores objetivos que foram selecionados nos Comentários para a avaliação da situação têm a virtualidade de evitar a proliferação de micro estabelecimentos

estáveis, isto é, estabelecimentos que tendencialmente têm pouco ou nenhum lucro atribuído. Tal situação é vantajosa por reduzir o fardo do *compliance*, quer para os contribuintes, quer para as administrações tributárias.

Em suma, os Comentários conseguiram responder à problemática da constituição de um estabelecimento estável suscitada pelo trabalho remoto. Não se trata de um trabalho acabado porque os desenvolvimentos tecnológicos, que se processam a grande velocidade, irão modificar perpetuamente o mundo em que vivemos.

Todo o mundo é composto de mudança e, sem prejuízo dos novos desafios que se avizinham, consideramos que os Comentários cumpriram o seu papel, de serem um corpo vivo e adaptável, destinados a clarificar os termos em que deve ser interpretada a CMOCDE.

4. Referências Bibliográficas

- ADP Research Institute. (2024). *People at Work 2024: A Global Workforce View*.
<https://www.adpresearch.com/wp-content/uploads/2024/04/People-at-Work-2024-A-Global-Workforce-View.pdf>
- Báez Moreno, A. (2023). "Tomando en Serio las Palabras y las Finalidades de la Ley. A Propósito del Teletrabajo y los Establecimientos Permanentes." Em *Direito Tributário: Estudos em Homenagem ao Professor Luís Eduardo Schoueri* (pp. 469–486). IBDT.
- Beattie, E. (2025, agosto 19). "Tokyo crowned No.1 «workation» spot." *The Japan Times*.
<https://www.japantimes.co.jp/news/2025/08/19/japan/society/tokyo-workcation-survey/>
- Beretta, G. (2022). "«Work on the Move»: Rethinking Taxation of Labour Income under Tax Treaties." *Journal Articles & Opinion Pieces IBFD*, 5, No 2(2022).
- Bisello, M., & Profous, C. (2022). *Working conditions and sustainable work Is telework really ‘greener’? An overview and assessment of its climate impacts*. Eurofund.
- Buriak, S. (2024). "Mobility of Workers and Remote Work after the COVID-19 Pandemic: Is There Still the Need to Stay at Arm’s Length?" Em *Mobility of Individuals and Workforces*. IBFD.
- Escribano, E. (2024). "A New Model Tax Convention for a World of Increasing Remote Work and Mobility of Individuals." *World Tax Journal*, 16(2). <https://doi.org/10.59403/3e87wy9>
- Eurostat. (2025, junho 12). *[Lfsa_ehomp] Employed persons working from home as a percentage of the total employment, by sex, age and professional status (%)*.
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_ehomp/default/table?lang=en

- Gadžo, S. (2024). "Rethinking the Allocation of the Rights to Tax Business Income in the Digital Age: Remote Work as a Further Challenge to the Permanent Establishment Concept?" Em *Mobility of Individuals and Workforces*. IBFD.
- Hook, A., Court, V., Sovacool, B. K., & Sorrell, S. (2020). "A systematic review of the energy and climate impacts of teleworking." *Environmental Research Letters*, 15(9).
<https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab8a84>
- Hooper, K., & Benton, M. (2022). *The Future of Remote Work: Digital Nomads and the Implications for Immigration Systems*. Migration Policy Institute. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3638597>
- International Labour Organization. (2020). "El teletrabajo durante la pandemia de COVID-19 y después de ella." Em *Oficina Internacional del Trabajo y la Fundación Europea* (Vol. 1, p. 52). www.ilo.org/publns.
- Lee, J. (2023, julho 31). *How To Convince Your Boss To Allow You To Work From Anywhere—Work From Anywhere*. <https://wfa.team/blog/how-to-convince-your-boss-to-allow-you-to-work-from-anywhere/>
- Mesquita, M. (1998). "As Convenções sobre Dupla Tributação." *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*, 179.
- Ouro, M. (2023). "O Nomadismo digital e o elefante na sala: O estabelecimento permanente." Em P. M. Falcão & J. Soares (Eds.), *Tributação da Economia Digital* (pp. 245–258). Vida Económica.
- Pabilonia, S. W., & Redmond, J. J. (2024). "The rise in remote work since the pandemic and its impact on productivity." *U.S. Bureau of Labor Statistics*, 13(18).
<https://www.bls.gov/opub/btn/volume-13/remote-work-productivity.htm>
- Pistone, P., & Tenore, M. (2024). General Report. Em G. Kofler, M. Lang, P. Pistone, & A. Rust (Eds.), *Mobility of work* (Vol. 29). IBFD. <https://www.ibfd.org/doi/9n3h11>
- Rovira Ferrer, I. (2023). "A New Scenario in International Tax Law: Two Proposals to Rethink the OECD Model in Response to the Generalization of Distance Work by Employees." *World Tax Journal*, 15(3). <https://doi.org/10.59403/wh5spm>
- Secretary-general of the OECD. (2020). *OECD Secretariat Analysis of Tax Treaties and the Impact of the COVID-19 Crisis*. OECD. https://read-oecd-ilibrary-org.ezproxy.unex.es/view/?ref=127_127237-vsdagpp2t3&title=OECD-Secretariat-analysis-of-tax-treaties-and-the-impact-of-the-COVID-19-Crisis
- Secretary-general of the OECD. (2021). *Updated guidance on tax treaties and the impact of the COVID-19 pandemic* (OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)) [OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)]. <https://doi.org/10.1787/df42be07-en>

Silvermann. (2025, junho 2). "How Working From Home Can Save Companies Money."

Business.Com. <https://www.business.com/articles/working-from-home-save-money/>

Xavier, A. (2020). *Direito Tributário Internacional* (E. Almedina, Ed.).

RECEBIDO 28-10-2025

APROVADO 03-11-2025

Imposto do Selo sobre Garantias

**Anotação ao acórdão do «TJUE» de 5 de junho de 2025,
processo C-685/23, caso «Corner and Border contra a AT»**

Helena Gomes Magno^①

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

PALAVRAS-CHAVE:

- Diretiva 2008/7/CE
- Imposto do Selo
- Formalidades conexas (artigo 5.º da Diretiva)
- Garantias
- Privilégios (artigo 6.º da Diretiva)

RESUMO

O texto que a seguir se publica consiste na anotação a um acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia («TJUE»), que vem dar um contributo para a interpretação dos artigos 5.º e 6.º da Diretiva 2008/7/CE do Conselho, de 12 de fevereiro de 2008, relativa aos impostos indiretos que incidem sobre as reuniões de capitais (a seguir «Diretiva Reunião de Capitais» ou «Diretiva»)*.

O pedido de interpretação ao TJUE foi suscitado no âmbito de um litígio, que opôs a sociedade *Corner and Border, S.A.* («C&B»), com sede em Portugal, à Autoridade Tributária e Aduaneira de Portugal («AT»), e tem por objetivo concluir se a prestação de garantias, numa operação de financiamento, com base na emissão de obrigações, pode qualificar-se como «formalidade conexa», à luz da previsão inscrita no artigo 5.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva e se essas garantias caem no âmbito da derrogação à proibição de tributação de operações de reunião de capitais e formalidades conexas com estas operações, constante do artigo 6.º, n.º 1, alínea d), do mesmo instrumento legal, caso em que a sua tributação, prevista na Verba 10 da Tabela Geral do Imposto do Selo (a seguir «TGIS»), não viola o Direito da União Europeia.

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

* O texto do acórdão e as conclusões do advogado-geral podem ser acedidas na página do TJUE (sítio eletrónico com o endereço <https://curia.europa.eu>) usando os links «ECLI:EU:C:2025:398» e «ECLI:EU:C:2025:97», respetivamente.

Plano do Artigo

1.	Pedido de decisão prejudicial.....	112
2.	Factos e argumentos no processo principal.....	113
3.	Breve enquadramento do conceito «garantias» na lei portuguesa	114
4.	A proibição de tributação de reuniões de capitais no Direito da União Europeia	116
4.1.	«Formalidades conexas»	117
5.	A derrogação aplicável a «hipotecas e privilégios»	119
5.1.	«Hipoteca»	120
5.2.	«Privilégios»	120
6.	Dispositivo do Acórdão	123
7.	Conclusões	123

1. Pedido de decisão prejudicial

O Tribunal Arbitral Tributário de Portugal (CAAD), no âmbito de um processo ¹ em que era recorrente a sociedade anónima de direito português *Corner and Border, SA* («C&B» ou «demandante») e era recorrida a Autoridade Tributária e Aduaneira de Portugal («AT»), decidiu suspender a instância e dirigir ao TJUE um pedido de decisão prejudicial referente à interpretação de conceitos indeterminados («formalidades conexas» e «hipotecas e privilégios»), inscritos na Diretiva Reunião de Capitais.

As questões formuladas pelo CAAD eram as seguintes:

«1. O artigo 5.º, n.º 2, alínea b) da Directiva 2008/7/CE, do Conselho, de 12 de fevereiro, deve ser interpretado no sentido de que se opõe à tributação em Imposto do Selo de garantias consubstanciadas em penhores financeiros de acções, de saldos de contas bancárias, de créditos accionistas e a cessão de créditos com escopo de garantia, prestadas em relação a uma operação de emissão de obrigações?

2. A resposta à primeira questão difere consoante a prestação das garantias seja legalmente exigida ou facultativa e voluntariamente acordada?

3. A resposta à primeira questão difere no caso de as garantias terem sido prestadas no âmbito de uma operação de emissão de obrigações sujeita a subscrição particular por um Banco, cuja posição de subscritor pode ser transmitida por vontade da entidade emitente, ainda que condicionada e sujeita a penalidades/comissões?

4. O artigo 6.º, n.º 1, alínea d) da Directiva 2008/7/CE, do Conselho, de 12 de fevereiro deve ser interpretado no sentido de que abrange as garantias consubstanciadas em penhores financeiros de acções, de saldos de contas bancárias, de créditos accionistas e a cessão de créditos com escopo de garantia, prestadas no âmbito de uma operação de emissão de obrigações abrangida pela alínea b), do n.º 2, do artigo 5.º do mesmo diploma?»

¹ Processo 130/2023-T, acessível na página oficial do CAAD (<https://caad.org.pt/tributario/decisoes/>) no seguinte endereço: https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=130%2F2023-T&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=7354. Este processo não foi ainda objeto de decisão final.

2. Factos e argumentos no processo principal

Até julho de 2021, o capital social da C&B, qualificável como sociedade de capitais pela Diretiva, era detido na totalidade, por uma sociedade de responsabilidade limitada registada no Luxemburgo (“sociedade-mãe”), a qual também se qualifica como sociedade de capitais² para efeitos da Diretiva.

Em julho de 2021 a sociedade-mãe adquiriu, a uma sociedade anónima gestora de participações sociais, registada em Portugal, a totalidade do capital social (composto por ações) de duas sociedades anónimas de direito português (a “ES” e a “EL”), que eram detidas por esta sociedade gestora de participações sociais.

No mesmo mês, a sociedade-mãe cedeu à C&B a sua posição nesse contrato de aquisição das duas sociedades anónimas.

Em janeiro de 2022, a C&B celebrou, com uma entidade bancária, com sede em Portugal (o «BST»), um contrato de financiamento cujo objetivo era o de financiar a compra das sociedades “ES” e “EL” e refinar a dívida dessas sociedades.

No âmbito desse contrato de financiamento a C&B emitiu obrigações (nominativas e escriturais) que foram integralmente subscritas pelo BST.

A C&B celebrou ainda com o BST, por exigência deste, um contrato de prestação de garantias de natureza real³, que tinha por objetivo assegurar o cumprimento de todas as obrigações e responsabilidades constantes do contrato de financiamento acima referido.

Neste contrato de prestação de garantias, a posição de garante era assumida pela C&B e por terceiros ao contrato, designadamente a sociedade-mãe do Luxemburgo e as sociedades adquiridas (a ES e a EL). Já a posição de beneficiário era unicamente do BST, prevendo-se, porém, no sobredito contrato, que a posição de beneficiário poderia vir a ser cedida a terceiros, pelos garantes, mediante pagamento de uma penalização ao beneficiário único.

Obedecendo ao disposto no artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do Código do Imposto do Selo, o notário, que exarou as escrituras relativas aos dois contratos acima referidos, na sua condição de sujeito passivo, liquidou Imposto do Selo à C&B (entidade que legalmente devia suportar o encargo do

² A qualificação destas sociedades como sociedades de capitais decorre da conjugação do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva, com os pontos 16 e 22 do seu anexo I.

³ Concretamente, foram prestadas as seguintes garantias: penhores financeiros de primeiro grau sobre ações, penhores financeiros de primeiro grau sobre créditos acionistas ou de outra natureza, penhores financeiros de primeiro grau sobre saldos bancários, promessas de penhores financeiros, penhor de créditos e cessão de créditos com escopo de garantia de todos os créditos.

imposto), sendo a base do imposto o valor das garantias constantes do contrato, conforme impõe o artigo 1.º do Código do Imposto do Selo, conjugado com a Verba 10 da TGIS.

Em agosto de 2022 a C&B, pretendendo ver declarada a ilegalidade da liquidação de Imposto do Selo, apresentou junto da AT uma reclamação graciosa.

Essa reclamação não foi decidida no prazo legalmente estipulado, tendo o incumprimento do prazo para conclusão do procedimento tido como consequência a presunção de indeferimento tácito.

A presunção de indeferimento permitiu à C&B contestar a liquidação judicialmente, o que fez mediante a interposição, em março de 2023, de um pedido de pronúncia arbitral.

Nesse pedido, argumentava a C&B, que a norma de incidência objetiva, a Verba 10 da TGIS, violava a proibição de tributação, imposta pelo artigo 5.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva Reunião de Capitais, uma vez que sujeitava a imposto garantias que consubstanciam «formalidades conexas» de uma operação de reunião de capitais.

Acrescentava ainda que a proibição de tributação não poderia ser afastada pela derrogação prevista no artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da mesma Diretiva, por falta de previsão expressa que a autorizasse.

Em contraditório, a AT defendeu que as garantias prestadas no âmbito do contrato acima referido não eram qualificáveis como «formalidades conexas» da operação de reunião de capitais por não serem legalmente exigíveis.

Mais argumentava a AT que, ainda que por mera hipótese, as garantias prestadas no âmbito do contrato pudessem ser qualificadas como «formalidades conexas» da operação de reunião de capitais, sempre seria aplicável a derrogação do artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da mesma Diretiva.

3. Breve enquadramento do conceito «garantias» na lei portuguesa

Estando em causa, no processo n.º C-685/23, caso «Corner and Border contra a AT», definir se as garantias prestadas pela C&B podem qualificar-se como formalidades conexas de um contrato de financiamento, à luz da Diretiva, começamos por dar conta do que dispõe a lei portuguesa relativamente ao âmbito do conceito «garantias», deixando para outro ponto a discussão da possibilidade da sua qualificação ou não como formalidades conexas.

Na lei portuguesa⁴, garantias são mecanismos jurídicos que asseguram ao credor (no caso do processo em litígio, ao financiador de um empréstimo obrigacionista) o recebimento do seu crédito, seja por afetação de bens específicos do devedor (*in casu* das sociedades que solicitam e beneficiam do montante do financiamento) ou de terceiros ao cumprimento da sua obrigação, seja pela possibilidade legal de execução de bens do devedor para satisfação da dívida, aportando segurança e prioridade a um determinado credor e assim reduzindo o risco de incumprimento (risco que nos autos será o que o instrumento financeiro “obrigação” comporta).

Estas garantias podem ser pessoais ou reais, vincular apenas o devedor ou o devedor e terceiros e ter subjacentes bens mobiliários ou imobiliários, créditos ou outros direitos, os quais, uma vez colocados à disposição do credor, asseguram o pagamento do crédito/dívida.

Focando a nossa atenção nas garantias reais⁵, importa referir que, neste tipo de garantias, relevam, por oferecerem maior segurança ao beneficiário, a hipoteca, que incide sobre bens sujeitos a registo (imóveis ou móveis) e o penhor, que incide sobre bens móveis, mas também sobre créditos e outros direitos que não sejam passíveis de hipoteca, não se esgotando, contudo, as garantias reais nestes dois instrumentos.

Também com base na lei, os privilégios conferem ao titular do crédito o direito de ser pago, com preferência relativamente a outros credores⁶, segmentando-se em «privilégio creditório geral»⁷ e «privilégios creditórios especiais»⁸.

Os privilégios têm, pois, a mesma finalidade de outras garantias, como sejam as hipotecas, na medida em que asseguram o cumprimento das obrigações e conferem ao credor um direito creditício privilegiado.

No que respeita à sua origem, privilégios e hipotecas podem resultar da lei ou de negócio jurídico (contrato⁹).

⁴ Para o caso de garantias financeiras releva, entre outros, o “Regime Jurídico dos Contratos de Garantia Financeira”, aprovado e regulado pelo Decreto-Lei n.º 105/2004, de 8 de maio, que transpõe para a ordem jurídica portuguesa a Diretiva n.º 2002/47/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de junho, relativa aos acordos de garantia financeira.

⁵ Não estando em causa no litígio garantias pessoais, como por exemplo, o aval ou a fiança, não serão aqui analisadas.

⁶ Como estatui o artigo 733.º do Código Civil: “Privilégio creditório é a faculdade que a lei, em atenção à causa do crédito, concede a certos credores, independentemente do registo, de serem pagos com preferência a outros”

⁷ De acordo com o artigo 817.º do Código Civil o privilégio creditório geral traduz-se no direito de o credor poder satisfazer o seu crédito, em caso de incumprimento, com a globalidade do património do devedor, isto é: com todos os bens existentes do património do devedor.

⁸ Cf. artigos 623.º e seguintes do Código Civil que preveem que o credor pode satisfazer o seu crédito, em caso de incumprimento, com o valor de determinado(s) bem(ns) específico(s) do devedor, reforçando assim o privilégio creditório geral.

⁹ É importante assinalar que, nos termos do artigo 406.º, n.º 1 do Código Civil, os contratos têm por base o princípio do «*pacta sunt servanta*» que vincula as partes ao seu cumprimento

Em conclusão, garantia é qualquer instrumento jurídico destinado a assegurar o cumprimento de uma obrigação do devedor para com o credor, implicando a diminuição do património do devedor/garante.

Focando agora a nossa atenção na lei fiscal, designadamente no Imposto do Selo, a inclusão de certas garantias das obrigações no elenco de «atos, contratos, documentos, títulos, papéis e outros factos ou situações jurídicas», sobre os quais incide o imposto, remonta à Tabela aprovada pelo Decreto n.º 21916, de 28 de novembro de 1932, embora desta constassem apenas a fiança (artigo 94 dessa Tabela), que é uma garantia pessoal, e a hipoteca (artigo 99 da mesma Tabela), que é uma garantia real.

Com a reforma operada pela Lei n.º 150/99, de 11 de setembro, foi aprovado o designado novo Código do Imposto do Selo tendo a Tabela Anexa a este Código passado a prever, na sua Verba 10, a sujeição de «garantias das obrigações», o que se traduz numa extensão da obrigação de imposto a todas as garantias das obrigações, independentemente da sua «natureza ou forma», abrangendo esta tipificação aberta e ampla¹⁰ da norma outras garantias além das taxativamente enunciadas nessa Verba 10 (aval, caução, garantia bancária autónoma, fiança, hipoteca, penhor e seguro-caução).

E assim a formulação da verba 10 da TGIS respeita as diretrizes da Diretiva 2008/7, como melhor se explicitará adiante, e garante a eliminação de dupla tributação e a não oneração excessiva do crédito, recorrendo à técnica da não sujeição (derrogação de tributação) de garantias materialmente acessórias de contratos, também tributados na TGIS, quando essas garantias são constituídas simultaneamente com a obrigação garantida, ainda que em instrumento ou título diferente, desde que obrigação garantida e garantia sejam indissociáveis, por não poder a obrigação ser constituída sem a prestação da garantia.

4. A proibição de tributação de reuniões de capitais no Direito da União Europeia

Este caso, como foi já referido, convoca a interpretação do teor do artigo 5.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva e do artigo 6.º, n.º 1, alínea d), também da Diretiva, relativa aos impostos indiretos (nos quais se inclui o Imposto do Selo português) que incidem sobre as reuniões de capitais, e bem assim da relação entre ambas as disposições.

Começemos por relembrar sucintamente o âmbito objetivo e subjetivo da Diretiva.

¹⁰ Desde logo por se referir a «obrigações» que de acordo com o artigo 397.º do Código Civil português abrangem todos os vínculos jurídicos por virtude dos quais uma pessoa fica adstrita, para com outra, à realização de uma prestação.

Conforme estabelecem os seus artigos 1.º, 3.º e 4.º, estão no escopo da Diretiva as operações de reunião de capitais, entradas de capital e operações de reestruturação, estipulando o artigo 2.º que as pessoas beneficiárias das suas disposições são as sociedades de capitais.

Quanto aos objetivos da Diretiva, estes centram-se essencialmente em garantir a livre circulação de capitais, a igualdade entre os operadores que recorrem aos Mercados financeiros para a obtenção de financiamento, e em assegurar a manutenção da competência tributária dos Estados-Membros.

Nesta esteira, a Diretiva exterioriza no seu texto a necessidade de harmonizar os impostos indiretos que incidem sobre as reuniões de capitais, de eliminar “factores susceptíveis de distorcer as condições de concorrência ou entravar a livre circulação de capitais” (cf. considerando 3 da Diretiva), bem como assegurar a igualdade de circunstâncias de todos os operadores que recorram aos mercados para a obtenção de financiamento.

Para concretizar esta necessidade, estabelece no seu artigo 5.º, uma proibição de aplicação de impostos indiretos às operações de reunião de capitais, entradas de capital e operações de reestruturação.

Porém, enumera, no seu artigo 6.º, um conjunto restrito de situações que derrogam aquela proibição de tributação, visando respeitar a competência tributária dos Estados-Membros ¹¹.

4.1. «Formalidades conexas»

Por ora centramo-nos no artigo 5.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva que, fundado no princípio da livre circulação de capitais, estabelece a regra da não sujeição a impostos indiretos dos empréstimos contraídos sob a forma de emissão de obrigações ou outros títulos negociáveis e de todas as formalidades conexas com essa emissão, tendo sido salientado, pelo TJUE, que as situações e conceitos inscritos neste artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva, devem ser interpretados em sentido amplo (“lato sensu”) de forma a abranger situações que, não estando diretamente contempladas na norma, lhe estão indissociavelmente ligadas, como é o caso da primeira transmissão dos títulos emitidos, dado que a emissão só tem sentido a partir do momento em que os títulos são adquiridos pela primeira vez e que as operações de reunião de capitais são frequentemente operações complexas e únicas.

A mesma interpretação “lato sensu”, levou o TJUE a considerar incluídas no âmbito da proibição da tributação, as garantias, quando estas apresentem uma ligação estreita com a emissão dos empréstimos, por fazerem parte de uma “operação global” de reunião de capitais, quer resultem de uma obrigação legal ou contratual.

¹¹ Vejam-se os considerandos (6) e (8) da Diretiva.

A razão desta interpretação extensiva está, segundo o tribunal europeu, na necessidade de garantir o efeito útil da proibição de tributação das reuniões de capitais, dado que sem esta interpretação extensiva, se poderiam tributar operações que, não estando expressamente mencionadas no artigo 5.º, fazem parte integrante de uma operação global de reunião de capitais, o que equivaleria a tributar operações de reunião de capitais que se pretendem proteger com a Diretiva, podendo assim retirar efeito útil à proibição.

E assim, se, com base numa interpretação restritiva, as garantias que não fossem prestadas em resultado de uma obrigação legal, não se qualificariam como “formalidades conexas”, com base numa interpretação extensiva, e desde que apresentem uma ligação estreita com a emissão do empréstimo obrigacionista, o que segundo a interpretação do TJUE ocorre quando as garantias fazem parte integrante de uma operação global do ponto de vista da reunião de capitais, estão abrangidas pela proibição de tributação, independentemente de serem prestadas em execução de uma obrigação legal ou voluntariamente.

Como ficou exposto, há que interpretar o conceito «formalidades conexas» em sentido amplo.

Vários são os acórdãos do TJUE que apontam para esta interpretação ¹² de que o conceito de «formalidades conexas» abrange quaisquer atuações que uma sociedade de capitais é obrigada a praticar, no âmbito de uma operação de reunião de capitais: i) por força de uma legislação nacional; ou ii) por consubstanciarem uma diligência comercial necessária para a concretização do ponto de uma operação global de reunião de capitais.

Porém, neste acórdão coube ao TJUE pronunciar-se sobre uma situação em que a garantia não decorre de uma obrigação legal ou de uma diligência comercial necessária, mas apresenta uma ligação estreita com a emissão do empréstimo obrigacionista, por fazer parte de uma operação global de reunião de capitais.

Concretamente, e como verificou o órgão jurisdicional de reenvio, a prestação das garantias era necessária e essencial à celebração do contrato de financiamento e à emissão do empréstimo obrigacionista, por ser uma condição imposta pelo mutuante para subscrever esse empréstimo, mas colocou-se a dúvida de se “ser uma condição imposta pelo mutuante para subscrever o

¹² Vejam-se, entre outros, os Acórdãos de 19 de outubro de 2017, C-573/16, Air Berlin, ECLI:EU:C:2017:772; de 28 de junho de 2007, C-466/03, Albert Reiss, ECLI:EU:C:2007:385; de 22 de dezembro de 2022, C-656/21, IM Gestão de Ativos e o., ECLI:EU:C:2022:1024; de 9 de outubro de 2014, C-299/13, Gielen, ECLI:EU:C:2014:2266; de 27 de outubro de 1998, processos apensos C-31/97 e C-32/97, FECSA e ACESA, ECLI:EU:C:1998:508; Despacho de 19 de julho de 2023, no processo C-416/22, EDP, EU:C:2023:604, n.º 28, e jurisprudência referida, nos quais se abordavam, respetivamente, o conceito de “formalidade prévia” previsto no artigo 5.º n.º2, alínea c), da Diretiva, a interpretação da alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º da Diretiva, tributos relativos a atos legalmente obrigatórios, a conversão de títulos ao portador, atos notariais para validação do reembolso de um empréstimo obrigacionista e as eventuais atuações que uma sociedade de capitais é, por força da legislação nacional, obrigada a levar a cabo para proceder à constituição desse empréstimo, bem como à criação, à emissão, à admissão à cotação em bolsa, à colocação em circulação ou à negociação dos títulos negociáveis em causa.

empréstimo obrigacionista” era suficiente para se poder considerar que a constituição das garantias se podia qualificar como «formalidade conexa».

No entendimento do advogado-geral (pontos 32 a 35 das suas conclusões), esta dúvida deveria ser respondida pelo órgão jurisdicional nacional após: “verificar qual é a situação real no mercado financeiro português”; confirmar que “sem a prestação de garantias, um contrato de financiamento como o que é objeto do litígio no processo principal não poderia ser celebrado” e ainda a recorrer a uma “interpretação extensiva que tivesse em conta os objetivos da diretiva”. Após estas diligências, esse órgão jurisdicional nacional estaria em condições de declarar se a prestação de garantias configura, no caso concreto e só no caso concreto, uma operação comercial necessária, suscetível de ser considerada uma formalidade acessória integrada na operação de emissão e de colocação em circulação de obrigações, caso em que poderia ser qualificada como uma «formalidade conexa».

Sem prejuízo destas diligências, como afirma o TJUE (ponto 33 do acórdão) “em princípio, a prestação das referidas garantias deveria estar sujeita à proibição de sujeitar a imposto indireto as reuniões de capitais na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2008/7”, mas estas situações carecem de que ser avaliadas caso a caso.

5. A derrogação aplicável a «hipotecas e privilégios»

Respeitando, quer o princípio da soberania tributária dos Estados-Membros, concretizado na preservação do seu direito de tributação ¹³, quer a proibição de tributação das operações de reunião de capitais, imposta pela Diretiva, com base no princípio da livre circulação de capitais, este dispositivo do artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva, autoriza os Estados-Membros a cobrarem impostos indiretos (como é o caso do Imposto do Selo) ou direitos, em situações específicas, taxativamente enumeradas na norma, concretamente, no caso que esteve em litígio, direitos que “onerem a constituição, inscrição ou extinção de privilégios e hipotecas”, sendo, por conseguinte, fundamental interpretar, quanto ao seu significado e âmbito a expressão «privilégios e hipotecas».

Cabe aqui um parêntesis para relembrar que a discussão relativa à aplicação da derrogação, constante do artigo 6.º, n.º 1, alínea d), que anula a proibição de cobrança de impostos indiretos

¹³ Relembrando: o princípio da soberania tributária dos Estados-Membros, que é um princípio salvaguardado pelo Direito da União Europeia, refere-se à capacidade exclusiva que cada Estado possui para criar, regular e exigir tributos dentro do seu território, exercendo esse poder conforme suas próprias normas legais e constitucionais, sendo importante atentar no facto de que, no contexto da União Europeia, a soberania fiscal está condicionada pela legislação e normas da União Europeia (princípio do primado do Direito da União Europeia), que buscam harmonizar e coordenar políticas fiscais para evitar conflitos, concorrência fiscal prejudicial e garantir o funcionamento do Mercado único.

que incidem sobre operações de reunião de capitais, só fará sentido caso a prestação contratual de garantias seja qualificável como «formalidade conexa» ou possa ser considerada uma operação que faz parte integrante de uma operação global do ponto de vista da reunião de capitais.

Fechado este parêntesis prosseguimos dando conta de como o TJUE aborda, neste acórdão em anotação, a densificação dessa derrogação inscrita no artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva, que abrange «hipotecas e privilégios».

5.1. «Hipoteca»

O conceito «hipoteca» revela-se isento de complexidade uma vez que tem significado análogo nos diferentes ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros: corresponde a uma garantia real incidente sobre bens sujeitos a registo (imóveis ou equiparados a imóveis), destinando-se a oferecer direitos preferenciais a um credor, sobre todos os outros, em caso de incumprimento por parte do devedor.

5.2. «Privilégios»

No caso de Portugal, como referido, os privilégios são definidos no artigo 733.º do Código Civil como uma faculdade, estabelecida por lei, que proporciona a certos credores o direito de serem pagos com preferência (prioridade) relativamente a outros, o que os equipara a garantias.

Porém, não existindo, nos vários ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros, uma definição unívoca de privilégios e não sendo consensual a sua tradução nas várias línguas oficiais da União Europeia, este conceito aberto oferece alguma dificuldade.

Ora, resulta da exigência da aplicação uniforme do direito da União e do princípio da igualdade¹⁴, que o sentido e o alcance de um conceito jurídico deve ser objeto de uma interpretação uniforme, em toda a União Europeia, pelo que o TJUE entende que se impõe procurar uma interpretação "autónoma e uniforme" deste segmento da disposição legal da Diretiva, devendo essa interpretação levar em conta a redação da disposição, o contexto em que se insere e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte.

¹⁴ Veja-se o que nos diz o acórdão de 20 de março de 2025, Lindenbaumer, C-61/24, EU:C:2025:197, n.º 38: «Segundo jurisprudência constante, decorre das exigências tanto da aplicação uniforme do direito da União como do princípio da igualdade que os termos de uma disposição do direito da União que não comporte uma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e o seu alcance devem normalmente ser objeto, em toda a União, de uma interpretação autónoma e uniforme, que deve ser alcançada tendo em conta a redação desta disposição, o contexto em que se insere e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte (v., neste sentido, acórdãos de 22 de dezembro de 2010, Mercredi, C-497/10 PPU, EU:C:2010:829, n.º 45, e de 24 de outubro de 2024, Kwantum Nederland e Kwantum België, C-227/23, EU:C:2024:914, n.º 56 e jurisprudência referida).»

Nessa linha, e começando pelo elemento redação, o TJUE considera que a utilização de ambos os conceitos (hipoteca e privilégios) na derrogação tem um referencial ou base comum: referirem-se ambos a direitos preferenciais de um credor, constituídos sobre o património de um devedor, mas são dois conceitos autónomos.

Assim, entende o advogado geral (cf. pontos 42 a 46 das suas conclusões) que o sentido da derrogação não pode privar completamente de significado o conceito «privilégios», aplicando-se apenas a «hipotecas» ou a garantias análogas de natureza exclusivamente imobiliária, e que o facto de as hipotecas se referirem a garantias predominantemente imobiliárias, não permite concluir que os privilégios terão o mesmo âmbito e significado, pelo que não é possível excluir que o conceito de privilégios abranja garantias especiais de natureza mobiliária.

Consequentemente, como bem concluiu o advogado-geral (cf. pontos 47 a 51 das respetivas conclusões), ao utilizar a expressão «privilégios e hipotecas», a Diretiva terá pretendido agrupar os tipos de garantias cuja constituição, inscrição ou extinção tem um efeito análogo sobre os direitos do credor, o que significa que se refere a todas as garantias especiais suscetíveis de conferirem direitos preferenciais na satisfação do crédito em caso de incumprimento ¹⁵, independentemente da sua natureza mobiliária ou imobiliária ¹⁶.

Prosseguindo agora com a análise contextual e funcional do artigo 6.º, a norma deve derrogar expressamente a estatuição do artigo 5.º, pelo que o sentido e o alcance do conceito «privilégios» deve ser recortado a partir dessa proibição de tributação contida na alínea b) do n.º 2 do artigo 5.º, da Diretiva.

Ora, essa norma não exclui a possibilidade de os Estados Membros tributarem todos os empréstimos contraídos por sociedades de capitais, mas apenas a tributação de empréstimos contraídos sob a forma de emissão de obrigações ou outros títulos negociáveis, empréstimos em que o mutuante tende a privilegiar a avaliação da rentabilidade do seu investimento, em função do desempenho futuro da entidade emitente, mais do que o património desta entidade emitente, pelo que não tributar as garantias qualificadas como «privilégios», por estas não estarem expressamente nominadas no artigo 6.º, da Diretiva, equivaleria a proteger a tributação de privilégios voluntariamente associados a empréstimos obrigacionistas que têm como único objetivo proteger o capital dos investidores, violando o espírito da Diretiva, que é, reafirma-se, eliminar discriminações, a dupla tributação e as disparidades suscetíveis de falsear a concorrência ou de dificultar a livre circulação de capitais.

E assim, o TJUE afirma (cf. pontos 36 e ss do acórdão), que as entradas de capital sob a forma de empréstimo só estão isentas de qualquer forma de imposto indireto se o credor tiver direito a uma quota-parte dos lucros da sociedade ou se estes empréstimos desempenharem a mesma

¹⁵ O que lhes confere uma natureza de privilégio creditório, como já explicitámos.

¹⁶ E, por assim ser, a derrogação abrange as garantias especiais (mobiliárias) prestadas no caso objeto do litígio.

função que o aumento do capital social, pois que o legislador da União não teve intenção de retirar da competência fiscal dos Estados-Membros a tributação de direitos, de natureza imobiliária ou mobiliária, contratualmente constituídos, no âmbito de uma operação de reunião de capitais, com o fim de garantir o reembolso de um empréstimo obrigacionista, pelo que a expressão «privilégios e hipotecas», referida no artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva, terá que ser entendida como englobando todos os instrumentos que, fazendo parte integrante de uma operação de reunião de capitais (como é o caso do empréstimo obrigacionista), permitem que o titular de um crédito obtenha o pagamento preferencial ou prioritário no caso de o devedor não cumprir as suas obrigações.

É neste contexto que o TJUE remete para o órgão jurisdicional de reenvio ¹⁷ a tarefa de averiguar se as garantias que estão na base do caso concreto (penhores sobre ações, sobre créditos e sobre o saldo das contas bancárias) podem ser qualificadas como «privilégios», na aceção do referido artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva.

Logo, referindo-se a norma da Diretiva a «hipotecas e privilégios», que são garantias especiais das obrigações como já demonstrámos, o conceito «privilégios» contido na norma, mesmo numa interpretação em sentido restrito, abrange todos os instrumentos, legais ou contratuais, mobiliários (como é o caso dos penhores) ou imobiliários, que, tal como a hipoteca, conferem direitos especiais a um credor, por lhe garantirem a satisfação do seu crédito com preferência sobre todos os demais credores.

Esta interpretação não esvazia nem o sentido nem o propósito da não sujeição imposta pelo artigo 5.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva, porque: (i) continua salvaguardada a não sujeição de «formalidades conexas» legalmente exigíveis, comercialmente necessárias ou que integrem uma fazer parte de uma operação global de reunião de capitais; e, (ii) não há uma extensão da derrogação a todas as garantias previstas na lei, designadamente às dirigidas ao património global do devedor.

Ou seja, esta interpretação funcional do conceito «privilégios» permite que os Estados-Membros tributem as garantias equivalentes a hipoteca, no seu âmbito e efeito (conferir ao credor prioridade de pagamento), respeitando o sentido restrito a conferir à derrogação, sem, contudo, o esvaziar ou amputar a uma das suas expressões introduzindo uma restrição que vai além dos objetivos e princípios da Diretiva, beneficiando, com uma não tributação, investidores com maior poder económico e negocial.

E assim sendo, resulta claro e cristalino, deste acórdão do TJUE, que deve o artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva, ser interpretado no sentido de que os Estados-Membros podem tributar a constituição de hipotecas e a constituição de outros tipos de garantias que atribuem direitos

¹⁷ Cf. n.º 44 do Acórdão.

especiais aos credores («privilégios»), mesmo nos casos em que estas estejam associadas a empréstimos obrigacionistas no âmbito de operações de reunião de capitais.

Da conjugação do artigo 5.º, n.º 2, alínea b), com o artigo 6.º, n.º 1, alínea d), ambos da Diretiva, resulta, na interpretação feita pelo TJUE, que a prestação de garantias, no âmbito de um contrato materialmente acessório de um contrato de financiamento sob a forma de emissão de obrigações, poderá beneficiar da proibição de tributação se puder ser qualificada como «formalidade conexa», nos termos já explicitados acima, podendo, contudo, essa proibição ser derogada pelo dispositivo do artigo 6., n.º 1, alínea d), da Diretiva, caso a garantia constitua uma hipoteca ou um privilégio que tenha como principal ou único objetivo proteger o crédito do financiador.

6. Dispositivo do Acórdão

Em resultado de toda a análise feita dos factos, do direito e dos argumentos dos intervenientes e do advogado-geral, no dispositivo deste acórdão *«Corner and Border contra a AT»* (C-685/23) o TJUE declarou o seguinte:

«O artigo 5.º, n.º 2, alínea b), e o artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2008/7/CE do Conselho, de 12 de fevereiro de 2008, relativa aos impostos indiretos que incidem sobre as reuniões de capitais, devem ser interpretados no sentido de que:

não se opõem a uma legislação nacional que prevê a tributação a título de imposto do selo das garantias prestadas sob a forma de penhores de ações, de saldos de contas bancárias ou de créditos resultantes de empréstimos acionistas, bem como sob a forma de cessão de créditos, com vista ao cumprimento adequado das obrigações decorrentes de um empréstimo obrigacionista emitido por uma sociedade de capitais, desde que essas garantias, ainda que façam parte integrante desse empréstimo obrigacionista, constituam privilégios, na aceção deste artigo 6.º, n.º 1, alínea d), uma vez que permitem que o titular de um crédito obtenha o pagamento preferencial ou prioritário deste último no caso de o devedor não cumprir as suas obrigações.»

7. Conclusões

Portugal não sujeita a celebração de um empréstimo obrigacionista à prestação de garantia, pelo que a prestação voluntária de garantias, interpretado o artigo 5.º, n.º 2, b), da Diretiva, em sentido restrito, não configuraria uma “formalidade conexa” de um empréstimo obrigacionista.

Porém, o TJUE entende que deve fazer-se uma interpretação ampla (“*lato senso*”) da norma, abrangendo as operações que, não estando expressamente referidas na proibição, fazem parte de uma operação global de reunião de capitais.

Esta interpretação destina-se a evitar que a proibição da tributação das reuniões de capitais fique privada de efeito útil.

Desta forma, a prestação voluntária de garantias, no âmbito de empréstimo obrigacionista, pode qualificar-se como «formalidade conexa» e assim estar abrangida pela proibição de tributação inscrita no artigo 5.º, n.º 2, b), da Diretiva.

Sendo «uma formalidade conexa», haverá que aferir se as garantias se qualificam como «hipotecas ou privilégios», caso em que lhes é aplicável a derrogação prevista no artigo 6.º, n.º 1, d), da Diretiva, sendo a tributação permitida.

Nesta matéria, o TJUE, declarou, que «hipotecas ou privilégios» são direitos preferenciais constituídos sobre o património de uma pessoa que permitem que o titular de um crédito obtenha o pagamento preferencial ou prioritário no caso o devedor não cumprir as suas obrigações.

Desta interpretação do TJUE, feita no Acórdão C-685/2023, que é vinculativa para os tribunais nacionais ¹⁸, decorre que a Diretiva 2008/7/CE não impede que os Estados-Membros tributem em Imposto do Selo as garantias (como penhores ou cessões de créditos), prestadas no âmbito do empréstimo obrigacionista, desde que essas garantias confirmem ao credor um direito de pagamento preferencial ou prioritário em caso de incumprimento por parte do devedor, ou seja, desde que sejam qualificáveis como “privilégios” na aceção do artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2008/7/CE.

Finalmente refere-se que esta interpretação do TJUE está já plasmada em decisões proferidas pelo órgão jurisdicional de reenvio ¹⁹, relativamente às mesmas normas e a situações factuais idênticas, assim se confirmando juridicionalmente o alinhamento do regime de tributação de garantias, atualmente vigente em Imposto do Selo, com o Direito da União Europeia.

¹⁸ As decisões do TJUE são vinculativas para os tribunais nacionais dos Estados-Membros na medida em que estes devem assegurar o primado do direito da União Europeia e aplicar as interpretações do TJUE nas suas próprias decisões, em obediência aos princípios da cooperação judiciária e da aplicação uniforme do direito da União Europeia.

¹⁹ Vejam-se, por exemplo, na página do CADD (<https://caad.org.pt/tributario/decisooes/>) os processos n.ºs: 266/2025-T; 113/2025-T; 1203/2024-T; 1058/2024-T; 883/2024-T; 681/2024 -T; e, 1040/2023-T e ainda o processo 130/2023-T, que deu origem ao reenvio prejudicial.

RECEBIDO 20-11-2025

APROVADO 24-11-2025

Criptoactivos

CLASSIFICAÇÃO JEL:

G15; G18; G23; G53; H20;
H22; H26

Luís Lobato Macedo^①

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

PALAVRAS-CHAVE:

- Criptoactivo
- Criptomoeda
- *Blockchain*
- Regulamentação
- Centralização de transacções
- Tributação

ABSTRACT

Neste documento revemos o conceito de *criptoactivo* e *criptomoeda* e o seu funcionamento através da exposição da tecnologia *blockchain*. Apesar do grande sucesso de divulgação e expansão nos mercados financeiros, o risco associado a este tipo de activo salienta-se como factor de preocupação para instituições de supervisão e investidores. Anunciada como alternativa à moeda em circulação, verificamos que a criptomoeda tem limitações que a impedem de assumir na plenitude as funções a que se propunha inicialmente.

A fiscalidade dos criptoactivos tem sofrido grandes alterações nos últimos dois anos, eliminando o vácuo legislativo existente desde 2008 (altura do início da transacção de criptoactivos), sendo que actualmente a maioria das jurisdições já tributa os ganhos obtidos.

A OCDE e a UE têm feito um esforço conjunto significativo no domínio da cooperação administrativa tendo em vista a partilha de informação entre as administrações fiscais para controlo e tratamento fiscal dos criptoactivos.

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

Plano do artigo

Plano do artigo	126
1. Introdução	127
2. O que são criptoactivos e como funcionam.....	127
2.1. Definição de criptoactivo.....	127
2.2. Tipos de criptoactivos	128
2.3. A tecnologia <i>blockchain</i>	130
3. Risco associado	134
3.1. Volatilidade do mercado	134
3.2. A ausência de centralização e regulamentação.....	135
3.3. O anonimato e associação a actividades ilegais.....	135
3.4. A complexidade dos criptoactivos.....	136
3.5. Fraudes.....	136
4. A função económica dos criptoactivos	137
4.1. Intenção original	137
4.2. A realidade económica actual associada aos criptoactivos	138
5. Tributação dos criptoactivos	139
5.1. Regulamentação dos criptoactivos	139
5.2. Centralização das transacções.....	140
5.3. O entendimento actual sobre a tributação de criptoactivos	141
5.4. Tributação em Portugal	144
6. Conclusão	145
7. Referências.....	146

1. Introdução

Se há tema que tem despertado grande interesse na área financeira da actualidade, esse será sem margem para dúvidas o dos criptoactivos, e em particular dentro desta categoria, o das criptomoedas, em larga medida devido aos exorbitantes valores envolvidos, na ordem das dezenas de milhares de euro, de algo que há pouco mais de uma década atrás valia zero. Cotações, transacções, anonimato, volatilidade, associação a entidades obscuras, são questões constantemente levantadas pelo cidadão que muitas vezes vê a evolução dos acontecimentos à luz de uma realidade virtual, com pouca aderência à sua própria dinâmica diária comum.

O que se pretende com este trabalho é o de identificar, explicar o funcionamento e apresentar os riscos e vantagens dos criptoactivos, de tal modo que a sua existência e mecânica possam ser compreendidas de forma isenta. Precisamente pela nossa preocupação em manter uma clara neutralidade face a este tipo de activo, qualquer afirmação produzida neste documento não pode nem deve ser entendida como uma promoção ou um desincentivo a investimentos neste domínio. Apenas se pretende apresentar a informação subjacente ao mercado de criptoactivos.

O artigo avança na secção 2 com uma identificação das várias formas de criptoactivos existentes actualmente, apresentando o mecanismo de *blockchain* integrado na própria transacção do activo e os tipos de agentes normalmente envolvidos neste mercado desregulado. Segue posteriormente na secção 3 uma explanação dos riscos associados a estes activos. Na secção 4 revela-se a actual função económica dos criptoactivos, para na secção 5 se apresentar a dimensão tributária desta realidade e as inovações recentemente introduzidas nesta matéria. O artigo termina com uma conclusão onde recapitularemos as ideias fundamentais a extrair do trabalho.

2. O que são criptoactivos e como funcionam

2.1. Definição de criptoactivo

A autoridade europeia de regulação dos mercados financeiros, *The European Securities and Markets Authority* (ESMA), define criptoactivo (ESMA 2019) como um tipo de activo privado que depende fundamentalmente de criptografia e tecnologia de contabilização dispersa (*Distributed Ledger Technology*, DLT). A OCDE, por seu turno, no seu trabalho *Taxing Virtual Currencies: an Overview of Tax Treatments and Emerging Tax Policy Issues* publicado em Outubro de 2020 (OECD 2020), apresenta criptoactivo como um activo financeiro digital baseado na DLT e em criptografia como parte do seu valor

percepção ou inerente, apesar de alertar para o facto de neste momento não existir uma definição universalmente aceite sobre o conceito. As mesmas incertezas sobre a definição de criptoactivo são espelhadas num relatório da PwC australiana (Whittaker e Reid 2018).

Podemos verificar que existem pontos comuns nestas definições apresentadas pelas duas organizações: o suporte virtual (electrónico), a criptografia associada à sua transmissão, e o recurso ao registo DLT. Como activo, também representa um determinado valor associado.

A tecnologia utilizada no registo (*blockchain*) permite que todas as transacções e blocos validados sejam distribuídos por todos os nódulos pertencentes à rede mundial da criptomoeda em causa, ou seja, a todo o momento os intervenientes de mercado terão acesso à mesma informação de transacções e blocos validados pertencentes à cadeia de blocos.

2.2. Tipos de criptoactivos

Na realidade, no actual contexto, criptoactivo é quase sinónimo de criptomoeda, dada a massiva representatividade desta naquele. Contudo, convém identificar os restantes criptoactivos, que apesar de residuais no actual momento, têm vindo a crescer em presença no mercado. (Chatterjee e Essian 2019) distingue três tipos de criptoactivos:

- Criptomoedas (*Cryptocurrencies*) ou *Tokens* de Câmbio/Pagamento (*Exchange Tokens*)
- *Tokens* de Instrumentos Financeiros (*Securities Tokens*)
- *Tokens* de Serviços (*Utilities Tokens*)

As criptomoedas são meios de pagamento ou câmbio de valor, suportadas por meio digital, e, portanto, sem representação física real, cujas transacções são encriptadas por uma questão de segurança. As semelhanças com a moeda tradicional resumem-se a serem um meio de troca e reserva de valor (se bem que estas duas de forma imperfeita dada a enorme volatilidade face às moedas em circulação).

Apesar de ser aceite em alguns locais para a compra de bens e serviços, as criptomoedas não são por si só uma forma de determinação do valor desses mesmos bens e serviços (unidade de conta), isto é, não são utilizadas de forma generalizada num determinado espaço económico para definição de preços (do vendedor), apenas é facultada a possibilidade de pagamento por esse meio face à cotação existente no momento do pagamento.

As criptomoedas são emitidas através de uma oferta pública inicial de moeda (*Initial Coin Offerings*, ICO's). Na sua génese, as primeiras emissões procuravam estimular o interesse e como tal eram emitidas a preço zero ou muito próximo disso. As criptomoedas também podem ser geradas como

recompensa a agentes do mercado (*miners*) pelo seu trabalho na validação de transacções, algo vital neste sistema descentralizado uma vez que não existe qualquer entidade responsável por esta validação.

Neste momento existem no mercado mais de 9.000 criptomoedas distintas¹ com uma capitalização total de mercado superior a 3.9 biliões² de USD, em que as duas mais conhecidas (*bitcoin* e *ethereum*) representam cerca de 70.0% desta capitalização (60 % e 10 %, respectivamente).

Os *Tokens* de Instrumentos Financeiros são representações digitais encriptadas de um direito à propriedade de um determinado instrumento financeiro cuja existência será futura. Não se deve confundir com os contractos de futuros. Normalmente são utilizados em campanhas de angariação de fundos em ofertas públicas de *tokens* de instrumentos financeiros (*Security Token Offerings*, STOs) ficando os *tokens* associados à participação numa empresa, num projecto ou organização que os emite sob a forma de direito a parte do dinheiro em caixa, dinheiro a receber ou algum outro tipo de activo tangível.

Nos EUA, a emissão e transacção destes *tokens* são supervisionadas pelas *Securities and Exchange Commission* (SEC). De acordo com a legislação norte-americana, para se considerar um token de instrumento financeiro, o *token* tem de cumprir os três princípios do teste de Howey para se qualificar como instrumento financeiro: 1) Ser emitido e transaccionado como um investimento; 2) Os lucros dos investidores e das entidades subscritoras devem ser relacionados a uma única entidade emitente (empresa, grupo de empresas, organização); 3) existir de facto uma expectativa de lucros futuros a serem gerados pela entidade emitente. A transacção destes *tokens* deve também naturalmente respeitar a legislação em vigor no país da entidade investidora, partindo do princípio que a entidade emitente tem a sua sede nos EUA.

Os *Tokens* de Serviços são representações digitais encriptadas de um direito à propriedade de um serviço (ou eventualmente produto não financeiro) futuro. Exemplo bem conhecido deste tipo de criptoactivo é o *token* de emissão de carbono (*carbon utility token*, CUT) – a emissão deste tipo de *tokens* é reservada apenas a projectos cujo efeito efectivo tenha sido a destruição de dióxido de carbono já consumada. Estes valores são verificados por organizações internacionais de validação, como a REDD+³, as quais identificam o projecto, a quantidade estimada de CO₂ entretanto eliminada e o direito à emissão de CUTs junto da rede internacional de transacção de criptoactivos. Cada *token* corresponde a 1 tonelada-ano de CO₂ destruído.

¹ Uma listagem das criptomoedas activas pode ser consultada com as respectivas cotações por exemplo em <https://www.investing.com/crypto/currencies> ou em <https://coinmarketcap.com>.

² *Bilião* de acordo com a convenção Europeia (milhão de milhão) e não a convenção Americana (milhar de milhão), equivalente ao *trillion* americano, portanto. Valores à data deste artigo, 01-10-2025.

³ REDD+ é um projecto das Nações Unidas para a redução dos efeitos nocivos da deflorestação e degradação de florestas de países em desenvolvimento. Consultar mais informação em <https://redd.unfccc.int>.

2.3. A tecnologia *blockchain*

A tecnologia *blockchain* aparece pela primeira vez associada a um criptoactivo num artigo⁴ da autoria de Satoshi Nakamoto (Nakamoto 2008). Ninguém sabe ao certo quem é Nakamoto, mas especula-se que será um pseudónimo criado pelo grupo de informáticos que desenvolveram a *bitcoin*.

Para podermos compreender como funciona a tecnologia *blockchain*, temos de introduzir os conceitos de utilizador (*user*), encriptação por *hash* (*hashing*), chave privada (*private* ou *secret key*), chave pública (*public key*), transacção (*transaction*), bloco (*block*), cadeia (*chain*) e nóduo (*node*).

Utilizador é um qualquer interveniente no mercado como participante de uma transacção de compra/venda de criptomoeda, sendo que cada utilizador é identificado no mercado por um código⁵ – o endereço (*address*) – associado à sua cripto-carteira (*wallet*); a encriptação por *hashing*⁶ é um mecanismo informático através do qual um sistema transforma um determinado conjunto de caracteres alfanuméricos (*hash*) num único código de bits sempre com a mesma dimensão, mas naturalmente diferente de texto para texto; uma chave privada é um conjunto de caracteres conhecido apenas pelo utilizador (e que este nunca deve divulgar a mais ninguém) e que é utilizado para validação de uma transacção como vendedor de criptomoeda⁷; a chave pública é um conjunto de caracteres de um determinado utilizador (passível de ser divulgado pela rede) e que serve para validação da transacção de compra de criptomoeda; a transacção é a passagem de propriedade que é registada em forma de texto na cadeia de blocos de informação; um bloco é um conjunto de transacções validadas que é agregado e anexado ao último conjunto de transacções validado na rede – quando o bloco é validado, é-lhe associada uma data e uma hora de efectivação da validação, a qual não pode ser alterada depois de fixada; a cadeia é a corrente de informação de transacções constituída pelo conjunto de blocos validados e selados com data e hora, e nóduo é qualquer ponto de acesso à rede com capacidade de processamento (CPU).

Há que notar que, no processo de construção desta cadeia de blocos (*blockchain*), há dois tipos de validação em momentos diferentes: um primeiro é o da validação da transacção; e um outro o da validação do bloco. Cada bloco tem uma capacidade de memória limitada (1 MB), pelo que apenas poderemos associar n transacções a cada bloco, sendo este n variável consoante a memória ocupada pelos registos das transacções validadas que o incorporam.

⁴ Na realidade trata-se de um white paper, um artigo sem verificação, revisão ou validação por pares da área científica e submetido a um conjunto limitado de destinatários. Neste caso, o artigo foi enviado por e-mail para um conjunto restrito de profissionais da área da criptografia informática.

⁵ Um código alfanumérico, normalmente com algumas letras maiúsculas.

⁶ A função *hashing* de encriptação da *bitcoin* é a SHA256 (256 bits de 0 e 1). O *hash* é um código alfanumérico com letras minúsculas.

⁷ Esta chave privada é atribuída na abertura de uma conta (carteira de criptomoeda - *wallet*) em qualquer plataforma informática de acesso à rede do mercado de criptomoedas.

Suponhamos que o indivíduo A (emissor da moeda) pretende ceder a quantidade x de criptomoeda ao indivíduo B (receptor da moeda) como compensação de um artigo qualquer que B forneceu a A. Qualquer um dos intervenientes poderia realizar a transacção na rede a partir de um ponto de acesso (nódulo). Neste caso, vamos considerar B a pessoa que regista a operação dado que é ele, como receptor da moeda, a parte mais interessada na sua concretização. Sendo assim, B recolhe a chave pública de A e regista a operação com a sua chave pública. Este registo vai incluir o texto da transferência de moeda, algo com uma estrutura do género: “[código de endereço de A] cede a [código endereço de B] a quantidade de [x bitcoin]”. A transacção é concretizada e encriptada, gerando um *hash* identificador da transacção. O indivíduo A verifica a operação através da sua chave privada, gerando uma assinatura encriptada em 256 bits, uma vez que esta assinatura vai ser utilizada por um terceiro para validar a transacção. A assinatura é *função* da chave privada e do próprio teor da mensagem, de tal modo que qualquer alteração da mensagem origina uma assinatura completamente distinta. No fundo, a assinatura é a chave privada de A encriptada.

$$\text{Assinatura} = f_{\text{assinatura}}(\text{mensagem}; \text{chave privada})$$

Como não existe uma entidade central verificadora da veracidade e validade da transacção, esta terá de ser validada pela própria rede. Para que isso aconteça de forma rápida e regular, normalmente existe um pequeno incentivo (acordado entre emissor e receptor) na forma de criptomoeda associado à transacção (uma comissão ou *fee*), isto é, quem validar primeiro recebe o incentivo.

$$\text{Validação} = f_{\text{validação}}(\text{mensagem}; \text{assinatura de } \underline{A}; \text{chave pública de } \underline{B})$$

Mas apenas estamos a falar da validação de uma transacção. Todas as transacções passam por este processo. Para que qualquer transacção fique definitivamente validada, ela terá de ser inscrita no registo global da rede, a *blockchain*. Para tal, as transacções validadas e pendentes terão de ser agregadas em blocos. Cada nódulo (CPU ou conjunto de CPU's funcionando em grupo) agrega um conjunto dessas transacções e tenta ser o primeiro a validar o seu bloco para ser agregado à *blockchain*.

O processo de validação dos blocos é ligeiramente diferente do da validação das transacções. No caso dos blocos, não se pode recorrer à validação por assinatura, uma vez que existem n assinaturas que validam apenas cada uma a sua transacção, a qual é componente de toda a informação contida no bloco. Nenhuma delas valida o seu conjunto. Então quando o nódulo cria um novo bloco reunindo uma série de transacções, é necessário atribuir uma identificação a esse bloco (um *hash* do bloco), de tal modo que, quando encriptado, gere um código de bits com 256 caracteres que cumpra um critério exigido pelo protocolo *bitcoin*.

Esse critério depende do número de participantes na rede e do seu poder computacional e refere-se ao número de zeros iniciais do código encriptado – encontrar um *hash* que quando encriptado permita obter um código 256 bits em que os primeiros y bits assumem o valor zero. O protocolo faz variar esse y

de tal modo a que o tempo médio de obtenção de um *hash* válido seja cerca de 10 minutos⁸. Quanto maior o poder computacional existente na rede, mais difícil será o critério de alcançar, ou seja, maior o valor de *y* exigido pelo protocolo.

Para alcançar esse *hash* que cumpra o critério, o computador ou computadores relativos ao nóduo geram consecutivas alternativas de *hash*'s, i.e., geram um *hash* e verificam com a encriptação se o resultado possui o tal número *y* de zeros iniciais; se não, continuam a gerar e verificar; se sim, então encontrou um *hash* válido para identificar o novo bloco. Repare-se que a probabilidade do computador encontrar um *hash* válido reduz-se exponencialmente à medida que *y* aumenta, ou, de outra forma, a quantidade de trabalho de processamento que o computador necessita de realizar para encontrar um *hash* válido aumenta exponencialmente.

Esta actividade de computação denomina-se de mineração (*mining*), à semelhança da mineração (computação) para encontrar uma pepita de ouro (*hash* válido), imagem descrita em (Nakamoto 2008). Ao completar com sucesso a mineração de um *hash* válido, o qual constitui uma prova de trabalho efectivamente realizado (*proof-of-work*), esse bloco é instantaneamente difundido pela rede para verificação se todas as transacções que o incluem permanecem válidas naquele momento (por exemplo, pode acontecer que o bloco que esteja a ser validado com a procura do *hash* que cumpra o critério do protocolo inclua uma transacção que já tenha sido validada num outro bloco que entretanto foi anexado à *blockchain*). Assim que mais de 50% da rede aceite o novo bloco como válido, o novo bloco é incorporado na *blockchain* e o seu autor recebe uma quantidade de *bitcoin* que é automaticamente criada pelo protocolo. Esta recompensa pelo trabalho de computação tem vindo a ser reduzida a metade a cada 4 anos. Começou em 50 BTC e neste momento encontra-se em 3.125 BTC. Com a obtenção desse *hash* válido o bloco é fechado e selado a data e hora de execução to trabalho. Apenas o primeiro a alcançar a validação do seu bloco consegue obter a recompensa.

Recapitulando o processo de validação:

- Concretização da ordem de transferência por parte do emissor ou receptor da criptomoeda;
- Validação da transacção;
- Difusão da transacção pela rede;
- Agregação de transacções num bloco em cada nóduo;
- Validação do bloco através da prova de trabalho;

⁸ Este mecanismo de validação que exige em média 10 minutos de tempo serve simultaneamente para gerar uma maior estabilidade da própria *blockchain* e para minimizar o risco de fraude. Imaginemos que a prova de trabalho exigisse uns poucos segundos ou fosse instantânea – isso significa que poderiam ocorrer múltiplas validações de blocos alternativos em simultâneo, gerando confusão e instabilidade sobre qual o ramo da cadeia seria o genuíno ou válido. Por outro lado, se alguém com a intenção de utilizar em duplicado o montante de *bitcoin* que possui (por exemplo, tentar validar duas ou mais vezes a transmissão de criptomoeda para pagamento de 2 ou mais aquisições diferentes enquanto as operações não são validadas) isso poderia levar ao aumento de fraude).

- Difusão por toda a rede do primeiro bloco a ser validado, com verificação se todas as transacções incluídas no bloco estão válidas;

Anexação desse novo bloco à *blockchain*; apenas o primeiro a alcançar a validação do bloco recebe a recompensa de nova criptomoeda que é criada e alguma eventual comissão associada à operação de validação.

Este tipo de tecnologia começa a despertar sério interesse e (Allessie, Sobolewski, e Vaccari 2019) explora os benefícios da adopção da *blockchain* para os diversos serviços governamentais e toda a economia digital a nível europeu. O artigo conclui que esta tecnologia pode ser importante na redução drástica da burocracia, no crescimento significativo da eficiência dos processos administrativos e no aumento da confiança da sociedade em geral nos registos públicos.

(Nerurkar et al. 2021) apresenta um trabalho bastante completo de dissecação dos números associados a toda a actividade da *bitcoin* e da respectiva tecnologia *blockchain*, desde 2009 até 2020. (Tredinnick 2019), por seu turno, revela-nos de forma descritiva e histórica toda a evolução da *bitcoin* e da *blockchain* aplicada a esta criptomoeda. Já (Hougan e Lawant 2021), artigo com origem no CFA Institute (Research Foundation), uma instituição global dedicada à realização de estudos e divulgação de informação na área financeira, enaltece as vantagens de um sistema de transferência de valor rápido e eficiente por contraponto a um sistema financeiro antigo e arcaico, demorado e dependente de entidades terceiras.

Recuperando ainda a questão da mineração de criptomoeda, há ainda a salientar o facto de, na actualidade, vários agentes económicos (indivíduos e/ou organizações) unem esforços das suas capacidades computacionais para garantirem vantagem na validação dos blocos. Há que tomar em atenção que, se é verdade que esses grupos denominados de *mining* pools podem permitir alguma vantagem no curto prazo, no longo prazo isso pode não ser conseguido de forma consistente, uma vez que, como já vimos, o critério de validação dos blocos varia (de duas em duas semanas) consoante a capacidade computacional instalada na rede, de tal modo que essa vantagem dilui-se e o factor “sorte” ou “aleatoriedade” começa a pesar mais na capacidade de se conseguir obter primeiro a validação do bloco.

Para além disso, com o aumento da carga de trabalho necessária crescem os custos financeiros associados à mineração. Desde a aquisição de CPU's, GPU's (unidades normalmente destinadas a processamento de gráficos e, portanto, com muito maior capacidade computacional), ASIC (*Application Specific Integrated Circuit* – processadores dedicados) até aos consumos de electricidade – todo esse acréscimo de custos, associado à redução da recompensa que neste momento se encontra em 3.125 BTC, pode tornar a própria actividade de mineração como não rentável. Esta situação levaria ao abandono da mineração por parte de alguns agentes e posteriormente a um ajustamento do critério de validação dos blocos (redução da exigência). Dessa forma, com este mecanismo de ajustamento da exigência do critério, obtém-se uma situação tendencialmente de equilíbrio no mercado de mineração.

A propósito do consumo de energia com esta actividade, é de notar que os mais recentes consumos globais de electricidade são superiores ao de vários países de dimensão média⁹. (Greenberg e Bugden 2019), por exemplo, fala-nos da expansão extraordinária do consumo de energia nos EUA como resultado do aumento desta actividade de mineração, bem como das implicações nos preços de mercado da energia eléctrica, das implicações ambientais e dos incertos benefícios socioeconómicos que poderão advir desta actividade.

3. Risco associado

3.1. Volatilidade do mercado

O recente histórico de mercado deste tipo de activos tem mostrado uma elevada volatilidade (Akyildirim et al. 2020) e suportado a ideia de que é normal assistirmos a flutuações das cotações diárias de percentagens de duplo dígito, na ordem dos 10% a 20%, ou em alguns casos variações até 50% ou mais. Numa semana é possível passar de uma pequena fortuna a quase nada ou vice-versa. Temos de tomar atenção que a criptomoeda não tem fundamentos económicos associados à sua flutuação de mercado, rege-se apenas por compra e venda baseadas na pura especulação; daí que seja mais imprevisível a sua movimentação do que em outros mercados.

Esta elevada volatilidade tem vindo em grande medida a sabotar a ideia de que a criptomoeda seja de uma moeda de facto, na medida em que uma das funções basilares de qualquer moeda em circulação é o de forma de reserva de valor. Com as exageradas oscilações diárias, é difícil considerar uma criptomoeda como alternativa ao USD ou EUR como reserva de valor. (Katsiampa 2017)) chama a atenção para a elevada volatilidade e o comportamento altamente especulativo associado à *bitcoin*, considerando-a mais um activo passível de investimento do que propriamente uma moeda alternativa. (Benedetti e Kostovetsky 2021), por exemplo, aponta precisamente para esta questão da elevada volatilidade e as suas implicações, nomeadamente na existência de fases de sub- e sobre-apreciação das cotações.

Esta elevada volatilidade de mercado torna a criptomoeda um instrumento de investimento com extraordinário risco, que pode significar a ruína para indivíduos ou organizações que não estejam bem cientes dos perigos associados e sobre-invistam ou invistam de forma alavancada neste tipo de activos.

⁹ Uma notícia da BBC, datada de 10-Feb-2021, estima o consumo global associado à actividade de transacção de *bitcoin* como sendo superior ao dos Países Baixos, Argentina ou dos Emirados Árabes Unidos (<https://www.bbc.com/news/technology-56012952>).

3.2. A ausência de centralização e regulamentação

Uma das principais preocupações do cidadão comum que procure investir em criptomoeda é o facto das suas transacções ocorrerem em mercado não centralizado, isto é, a inexistência de uma entidade terceira responsável e garante da segurança do investimento caso haja erro, roubo ou fraude. E de facto tem razão. A inexistência de qualquer tipo de protecção governamental ou de uma entidade terceira com dimensão suficiente para garantir compensação por situações prejudiciais injustas para o investidor leva a que o risco neste tipo de mercados seja acrescido.

O facto também de não ser regulamentado admite a possibilidade de mudança de regras a meio do jogo, algo que já aconteceu com a *bitcoin* e que levou à separação em novas moedas, a *bitcoin* original ou clássica, a *bitcoin cash* (e mais tarde esta acabou por se subdividir em *bitcoin cash* e *bitcoin SV*) e a *bitcoin gold*. Para alguém que não seja conhecedor, estas situações podem ser indutoras de risco adicional.

Mas a questão da regulamentação vai mais além – como deve o mercado do criptoactivo lidar com o meio exterior ao próprio mercado? Aqui levanta-se o problema da forma como devem ser considerados os criptoactivos (activos?, instrumentos financeiros?, moeda?, investimento financeiro?...) pelos diversos governos mundiais (nomeadamente para efeitos de tributação de mais valias), quem deve supervisionar estes mercados, e quem se deve responsabilizar por estes mercados (Demertzis e Wolff 2018).

E no caso de erro ou fraude, qual a jurisdição responsável e jurisprudência aplicável? No presente momento não há consenso formado nem um claro entendimento sobre o tratamento do mercado e dos próprios criptoactivos, adicionando incerteza e aumentando o risco associado.

3.3. O anonimato e associação a actividades ilegais

O facto das transacções terem como referência endereços de carteiras virtuais às quais apenas está associado um código que mascara a verdadeira identidade dos intervenientes da própria transferência de valor, permitiu até ao momento (também por ainda não ser um mercado regulamentado) que estes mercados de criptoactivos tenham sido utilizados por entidades à margem da lei, como praticantes de evasão fiscal ou cibercriminosos (Sigler 2018), ou mesmo criminosos hardcore como narcotraficantes ou terroristas, para transferências de elevadas quantidades de fundos com o intuito de financiamento de actividades ilícitas (Kethineni e Cao 2020), (Fletcher, Larkin, e Corbet 2021), branqueamento de capitais ou evasão fiscal (Houben e Snyers 2020).

Este contexto potencia o risco de qualquer investidor estar a facilitar a ocorrência de qualquer um dos crimes mencionados sem o saber (o que por si só não é de todo agradável) mas também a possibilidade no futuro de, caso se detecte que a criptomoeda que possui tem origem criminosa¹⁰, poder vir a perder parte ou todo o seu investimento.

3.4. A complexidade dos criptoactivos

Como podemos verificar pelas explicações do funcionamento da tecnologia *blockchain* na secção 2.3, os criptoactivos não são um instrumento simples, quer na sua arquitectura quer no tipo de registo ou transacção. Qualquer indivíduo menos esclarecido pode ser facilmente enganado por alguém sem escrúpulos, sem que ele se aperceba exactamente do que aconteceu até ser tarde demais.

Por outro lado, mesmo que não haja má intenção dos intervenientes, a complexidade associada a este tipo pode levar a erros de interpretação e/ou execução tendo em consideração a intenção inicial do investidor.

A ESMA, no seu relatório sobre os criptoactivos emitido recentemente – (ESMA 2019) – avisa para a complexidade destes instrumentos e para o perigo de os transaccionar sem um conhecimento prévio sólido sobre a sua mecânica de funcionamento. A complexidade é pois mais um factor adicional de risco no mercado de criptoactivos.

3.5. Fraudes

O desconhecimento, a complexidade e a extrema volatilidade com possibilidade de geração de elevados ganhos financeiros são ingredientes certos para uma mistura explosiva de engodo e fraude. (Bartoletti et al. 2020), por exemplo, elenca a grande quantidade de esquemas piramidais que têm surgido no mercado da criptomoeda ethereum, bem como recomendações para evitar ser alvo deste tipo de fraude.

Mas nem sempre fraude implica uma intervenção do investidor. (Sigler 2018) descreve como um investidor que possua a sua criptocarteira online ou esteja simplesmente online com o seu computador

¹⁰ Na realidade, as transacções são anónimas, mas os registos são associados a endereços digitais, endereços esses que, com algum esforço de peritos informáticos e intervenções cirúrgicas das forças da lei em momentos e locais próprios, podem vir a ser associados a entidades criminosas.

pode ser alvo de *cryptojacking* (cripto-assalto). (Houben e Snyers 2020), por outro lado, evidencia os perigos de ciberataques seguidos de *ransomware* após roubo de chaves privadas da criptocarteira.

4. A função económica dos criptoactivos

4.1. Intenção original

Para compreender a intenção inicial destinada aos criptoactivos, e em particular criptomonedas, temos de compreender o contexto socioeconómico, financeiro e cultural em que estes activos aparecem em funcionamento pela primeira vez. Os criptoactivos, sendo a sua primeira manifestação bem sucedida a criptomoneda *bitcoin* (Hougan e Lawant 2021), surgem em 2009, no rescaldo do período da crise financeira de 2007-2008, e dos escândalos financeiros (queda do mercado imobiliário, esquema ponzi de Madoff, *Fannie Mae/Freddie Mac*¹¹), representando um grito de revolta de um conjunto de pessoas com elevada formação que se sentiam ultrajadas com o comportamento recente de todo o Sistema Financeiro no seu conjunto.

A criação da *bitcoin* aparece neste contexto quase como um acto de rebeldia e um desafio dos *outcasts* a toda a Indústria Financeira. Este conjunto de pessoas já não se identificava com o sistema centralizado de criação e circulação de moeda; consideravam-no frágil e susceptível a manipulações. Houve, portanto, uma perda de confiança destas pessoas no próprio sistema regido pelos bancos centrais. Por este motivo lembraram-se de criar uma moeda completamente isolada do sistema financeiro mainstream que, ao contrário da convencional que está sob controlo dos diversos bancos centrais, seria controlada pelos próprios agentes intervenientes no mercado desta moeda através de uma tecnologia já existente, a tecnologia *blockchain*, mas que nunca tinha sido aplicada a um criptoactivo.

Deste modo, evitar manipulação da moeda em circulação por parte das entidades públicas (bancos centrais) e servir como meio de pagamento alternativo (uma verdadeira moeda alternativa) surge como objectivo principal da criação dos criptoactivos, em particular da *bitcoin*. Para além deste objectivo fundamental, os criptoactivos pretendiam reduzir ou até eventualmente eliminar os custos de transacções financeiras, bem como a própria duração da execução dessas transferências de pagamento. Por outro lado, a garantia de anonimato e simultaneamente de segurança na transacção, apesar de não serem objectivos finais, foram cruciais para garantir a aceitação gradual deste tipo de activos e a sua

¹¹ *Fannie Mae* e *Freddie Mac* são duas Seguradoras dos EUA com participação governamental, que na sua função genérica, durante o governo democrático de Obama, pretendiam criar condições aos cidadãos norte-americanos com menos posses de ter a possibilidade de obter casa própria. Os dois nomes são acrónimos; “Fannie Mae” significa “Federal National Mortgage Association”; “Freddie Mac” significa “Federal Home Loan Mortgage Corporation”.

utilização generalizada, primeiro no meio dos informáticos criptógrafos, e mais recentemente no meio financeiro.

4.2. A realidade económica actual associada aos criptoactivos

No momento actual, as criptomoedas têm sido utilizadas com sucesso na obtenção de fundos nos mercados financeiros através das ICO's. Esta viabilidade como meio de obtenção de fundos vem no seguimento de dois factores: 1) a divulgação dos criptoactivos e a sensação que tem causado nos últimos tempos em que, em particular as criptomoedas, têm alcançado sistemáticas cotações record, alimentando o interesse global da sociedade nestes activos; 2) a confiança no enquadramento institucional dos países em que as ICO's são lançadas. Esta situação permitiu o aumento dos valores de oferta das ICO's, que nos inícios da sua criação andaria num valor próximo de zero, agora assumem valores que proporcionam significativas obtenções de fundos financeiros por parte de empresas e outras organizações. A propósito de confiança no enquadramento institucional, (Shrestha et al. 2021) analisa 2077 ICO's realizadas de 2015 a 2018 e conclui que as que são lançadas em países com instituições mais fortes e credíveis, apesar do mercado não ser regulamentado, permitem obter mais fundos, maior aceitação e liquidez e menores volatilidades na flutuação dos preços.

Os criptoactivos também têm tido aceitação na utilização como activos financeiros de investimento (Corbet et al. 2019), (Hougan e Lawant 2021), na diversificação do risco em portfolios. A *bitcoin*, por exemplo, revela muito pouca ou nenhuma correlação com os mercados de acções e obrigações, o que permite proteger (*hedging*), através da sua utilização equilibrada, portfólios constituídos por acções e/ou obrigações (Akhtaruzzaman, Sensoy, e Corbet 2020), (Hougan e Lawant 2021), ((Kajtazi e Moro 2019). (Shahzad et al. 2020) considera mesmo os criptoactivos como uma alternativa viável à tradicional *commodity* do ouro, como “porto seguro” de investimentos financeiros.

Mas no que diz respeito à classificação inequívoca dos criptoactivos, esta está longe de ser pacífica ou unânime. (Goforth 2019), por exemplo, classifica-os simultaneamente como activo, *commodity*, instrumento financeiro e moeda. (Manavi et al. 2020), por seu turno, analisa a dualidade das criptomoedas numa perspectiva *commodity* real versus moeda virtual, e conclui que o mercado mundial de moedas (Forex) tem características bastante distintas do mercado das criptomoedas.

Concentremo-nos agora na função essencial anunciada como objectivo principal: poderemos considerar moeda? Recuperando as funções essenciais da moeda, verificamos que as criptomoedas, no que diz respeito a:

- Meio de pagamento, cumprem;
- Unidade de conta, é discutível, sendo que na melhor das hipóteses cumprem parcialmente;

- Reserva de valor, novamente é discutível, mas dada a grande flutuação de cotações, será mais sensato considerar que não cumprem ou na melhor das hipóteses cumprem parcialmente.

A estas três funções primordiais, acresce ainda uma outra – a da aceitação generalizada, que normalmente é imposta por uma autoridade governamental ou federal, e que neste caso claramente não existe para um determinado território geopolítico. Deste modo, a evidência reunida sugere que as criptomoedas se comportam mais como um activo ou *commodity* de investimento do que como uma verdadeira moeda. A este propósito, (Ammous 2018) confirma esta ideia, salientando a exagerada instabilidade das suas cotações como entrave para serem elegíveis como unidade de conta, e a sua inabilidade para servirem como moeda.

No entanto, as criptomoedas, ainda que não sejam consideradas moeda em sentido estrito ou na sua definição pura, podem ter um efeito subversivo na aplicação da política monetária num determinado espaço económico, i.e., a sua própria existência pode contribuir para a ampliação de distorção ou perturbação nos efeitos pretendidos com uma política monetária específica. (Nabilou e Prüm 2019), um trabalho desenvolvido sob a égide do BCE, revela os perigos de ignorarmos eventuais efeitos nefastos das criptomoedas na estabilidade dos preços e nas implicações para alterações do resultado de políticas monetárias. O mesmo artigo revela que a nível europeu se prepara uma resposta à expansão das criptomoedas como meio de transferência de fundos, nomeadamente com a uniformização recente das transferências no sistema SEPA, com aumentos de eficiência e respectivas diminuições dos tempos necessários para a finalização das operações de transferência, possível criação de moeda digital emitida pelo BCE concorrente às criptomoedas, e a firme intenção em regular e supervisionar directa ou indirectamente os mercados de criptoactivos.

5. Tributação dos criptoactivos

5.1. Regulamentação dos criptoactivos

À medida que foram crescendo as cotações e os valores envolvidos com a transacção de criptoactivos, foi também despertando e aumentando o interesse por estes activos por parte das instituições governamentais, quer as de regulamentação dos mercados financeiros, como o BdP, a Fed, o BCE, a CMVM, SEC ou a ESMA – no sentido de um maior controlo das operações de modo a evitar ou minimizar fraudes, erros, financiamento de actividades terroristas ou genericamente ilícitas, volatilidade e riscos exagerados (Edwards et al. 2019), (Smith 2019) –, quer as do foro fiscal, como as autoridades fiscais dos diversos países. É que, para se poder acompanhar e intervir ou tributar as eventuais mais valias de *trading*, uma acção é indispensável: regulamentação. Sem esta não é possível impor força de lei nem

definir regras (tipificação das diversas situações possíveis e respectivas consequências legais, nomeadamente fiscais) perceptíveis aos agentes económicos do funcionamento integral do mercado, o chamado “enquadramento legal e suas implicações”, nas palavras de (Allen et al. 2020). (Bellavitis, Fisch, e Wiklund 2021) lembra também que este enquadramento legal não pode deixar de ser estendido às próprias ICO's numa perspectiva global, operações que têm assumido uma importância cada vez maior no contexto das criptomoedas.

Neste contexto e lógica inerente, (Demertzis e Wolff 2018) aponta para a necessidade de um entendimento de largo espectro geopolítico a nível global sobre o próprio conceito de criptoactivo e uma uniformização de tratamento das operações. Este esforço tem vindo a ser desenvolvido por alguns dos blocos económicos mais desenvolvidos do planeta, produzindo alguns avanços na União Europeia (Houben e Snyers 2018), (Hacker e Thomale 2018), (Ferrari 2020), nos EUA (Cumming, Johan, e Pant 2019) e inclusivamente em Hong Kong (Huang, Yang, e Loo 2020).

Estas primeiras aproximações à regulamentação dos mercados de criptoactivos já têm produzido alguns efeitos: diminuição de volatilidade, redução estatística e economicamente significativa de actividades de lavagem de dinheiro, e aumento de eficiência do próprio mercado (Shanaev et al. 2020).

5.2. Centralização das transacções

Com o gradual incremento do acompanhamento dos mercados de criptoactivos por parte das instituições públicas, uma questão tem vindo a assumir cada vez maior relevância: até que ponto a dispersão de informação se justifica como factor vantajoso e, por contrapartida, não seria mais útil a centralização de toda a informação para um mais efectivo e coordenado controlo e validação das transacções e registos?

A anunciada supervisão e regulação dos mercados de criptoactivos irá tendencialmente condicionar a actual forma de transacção, nomeadamente quanto ao nível de dispersão dos registos e seguramente quanto ao anonimato dos intervenientes. Nesse aspecto, há que notar que o registo DLT não é infalível nem imune a fraude; na realidade, se uma parte da rede (mais de 50% – algo difícil, mas possível, particularmente com a existência de grupos de capacidade computacional) estiver a actuar em conluio no sentido de adulterar as transacções, o próprio mercado poderá entrar em colapso com sucessivas validações de blocos com transacções adulteradas e o respectivo perigo da sua aceitação como válida e parte integrante da *blockchain* estável. Esta matéria deve, pois, ser devidamente ponderada, discutida, avaliada.

5.3. O entendimento actual sobre a tributação de criptoactivos

São vários os estudos que analisam a situação actual da tributação dos criptoactivos no panorama internacional. (Boada 2020), e.g., apresenta um histórico da evolução do tratamento tributário destes activos no espaço territorial do Reino Unido, sendo neste momento considerados representativos de propriedade / capital e condicionados às mesmas regras na contabilização e apuramento de mais valias de capital e sujeitos às mesmas leis de reporte após alienação. Curiosamente, os autores deste estudo reconhecem que este é apenas um dos tratamentos possíveis e eles próprios manifestam a preocupação na urgência de determinação de regras internacionalmente uniformes no que diz respeito à interpretação e tratamento fiscal destes activos a nível internacional.

(Waerzeggers e Aw 2019), trabalho cujos autores assumem funções de conselheiros legais no FMI, foca-se na condição essencial de manutenção da neutralidade fiscal do tratamento destes activos, isto é, de aproximação do tratamento fiscal das transacções de criptoactivos ao de transacções de outros activos o mais semelhantes possível com tratamento já tipificado. (Sixt e Himmer 2019) expõe as várias possibilidades de tratamento fiscal para a UE consoante o tipo de criptoactivo, quer em sede de imposto sobre o rendimento, quer em sede de imposto sobre o valor acrescentado, tendo em consideração o teor das IFRS / IAS. No caso das criptomoedas, estas são consideradas como activos de propriedade (capital de investimento) na maior parte das jurisdições europeias e, portanto, sujeitos a impostos sobre mais valias. A excepção é feita para os casos de ganhos com comissões e *fees* pela actividade de mineração, que, se enquadrada na actividade principal do agente económico, serão sujeitas a imposto sobre rendimento.

Nos EUA, a autoridade fiscal norte-americana *IRS (Internal Revenue Service)* divulgou em 2019 novos entendimentos sobre o tratamento das criptomoedas que até então (desde 2014) deveriam ser consideradas como representações de propriedade (capital) para efeitos de tributação federal. Deste modo, a partir de 2019, qualquer recebimento em criptomoeda deve ser considerado como rendimento bruto normal e ser reportado como tal na declaração anual de rendimentos (Firth 2020).

À data de 2025, o *IRS* admite múltiplos métodos de determinação dos custos: FIFO, LIFO, Spec ID (identifica activo a activo) ou HIFO (*Highest In First Out* – permite considerar o custo do activo mais caro em carteira à data da alienação do criptoactivo). Também a partir de 2025 passou a ser obrigatória a determinação dos ganhos com base em *wallets*, i.e., a contabilidade é realizada carteira a carteira. Para a determinação dos ganhos/perdas em sede de criptomoeda, os contribuintes norte-americanos devem entregar os formulários 1040 (anexos D, C ou 1) e 8949, sendo o acerto de contas relativamente ao ano anterior realizado no mês de Abril. As taxas de imposto federal são progressivas e variam entre 10% e 37%, salvo se o investimento for considerado de longo prazo, situação em que os ganhos poderão ser isentos ou usufruir de taxas benéficas de 15% ou 20%, consoante o escalão de rendimentos do contribuinte.

Mas relativamente a este assunto, a maior tentativa de uniformização a nível global tem sido a desenvolvida pela OCDE nos tempos recentes (desde 2015 e principalmente a partir de 2018) com a intensificação do trabalho geral de construção de um enquadramento inclusivo para combate à degradação da base tributária resultante da digitalização da economia, BEPS – *Base Erosion and Profit Shifting* (OECD 2018); e, dentro da esfera deste de carácter mais genérico, com o projecto específico de tratamento fiscal das criptomoedas subscrito por 137 países, incluindo os do G20 e todos os da OCDE. Este último trabalho culminou em 2020 com a produção de um relatório sobre o tratamento fiscal das criptomoedas, o já referido na secção 2.1 deste artigo, *Taxing Virtual Currencies: an Overview of Tax Treatments and Emerging Tax Policy Issues* (OECD 2020).

No relatório são elencados os momentos-chave passíveis de tributação:

- 1) Na fase de criação da criptomoeda
 - a) *Airdrops* – emissão de *tokens* sem qualquer compensação;
 - b) *Initial Token Offering* – também conhecida como ICO, emissão inicial de criptomoeda;
 - c) *Mining* – mineração com a obtenção da comissão como resultado do trabalho de validação;
 - d) *Forging* – Semelhante ao trabalho de mineração, mas ao invés de recorrer ao método de *proof-of-work*, opta pelo método de *proof-of-stake* (prova de parte interessada no processo);
- 2) Numa fase de conservação ou transferência dos *tokens*
 - a) *Hot custodial wallet* – carteira mantida on-line e gerida por uma plataforma de terceiros;
 - b) *Hot non-custodial wallet* – carteira on-line mas no computador do proprietário sob controlo total deste;
 - c) *Cold hardware wallet* – carteira mantida num aparelho off-line separado do próprio ponto de acesso à rede;
 - d) *Cold paper wallet* – Os códigos das chaves privada e pública são mantidos apenas em suporte de papel;
- 3) No Mercado
 - a) *Virtual Currency Exchanges* – serviço on-line de acesso à rede com possibilidade de transaccionar criptomoeda;
 - b) *Over the counter broker* – serviço específico de transacção *peer-to-peer*, normalmente associado a transacções de largas quantidades de criptomoeda promovidas off-line;
- 4) Evolução do *token*
 - a) *Hard-fork* – também denominado de *chain-split*, verifica-se quando há a separação de uma criptomoeda em duas ou mais distintas, como se observou na criação da *bitcoin-cash* e da *bitcoin-gold*;
 - b) *Soft-fork* – quando há apenas uma actualização do protocolo da criptomoeda em causa (mudança de algumas regras, a ser adoptada por todos os utilizadores da *blockchain* em causa).

Neste relatório são referidas as abordagens fiscais dos diversos países (tributação em sede de IR e IVA), que variam consoante o entendimento de cada jurisdição. Para fomentar uma maior uniformização do tratamento fiscal destes activos, o relatório apresenta uma série de propostas nesse sentido:

- Assegurar que cada país possui um enquadramento legislativo fiscal sobre esta matéria traduzido na existência de um guia formal;
- Cada país deve ter em consideração o *rationale* que leva ao seu tratamento fiscal específico;
- Os países devem ter em atenção a consistência entre a legislação fiscal das criptomoedas e a associada a activos tradicionais de cariz semelhante;
- Os países devem ter um tratamento fiscal simplificado para casos de transacção ocasional ou de dimensão reduzida (pequenos investidores);
 - Cada país deverá ter atenção ao alinhamento da tributação dos criptoactivos com a coerência de Podemos pois verificar que a OCDE tem promovido uma uniformização na metodologia de abordagem à questão do tratamento fiscal dos criptoactivos, mas deixa bastante flexibilidade ou margem de liberdade relativamente ao entendimento específico da tributação em si, quer em sede de IVA, quer de IR.

Em 2024, a OCDE publica uma actualização em forma de relatório (OECD 2024b), destacando o perigo do uso de criptoactivos para evasão e elisão fiscais e as medidas adoptadas pela OCDE para contrariar esse tipo de comportamentos, nomeadamente o recentemente desenvolvido CARF – *Crypto-Asset Reporting Framework* (OECD 2025), alicerçado também num CRS – *Common Reporting Standard* actualizado (OECD 2024a), no sentido da expansão (em quantidade e qualidade de dados) da troca automática de informação (AEOI) neste sector entre autoridades fiscais. Esta medida foi abertamente apoiada pelo G20 e neste momento existe uma série de países comprometidos com a implementação deste enquadramento¹².

No espaço da UE, em Maio de 2023 foram aprovados o Regulamento (UE) 2023/1113 (UE 2023b) e Regulamento (UE) 2023/1114 (UE 2023c), bem como em Dezembro alterações ao 2023/1114 através do Regulamento (UE) 2023/2869 (UE 2023d), os quais vêm regulamentar o Mercado de Criptoactivos dentro da União Europeia. Em particular a entrada em vigor em Outubro da Directiva (UE) 2023/2226 (UE 2023a), conhecida também como DAC 8, vem explicitar qual a informação que cada Estado Membro deve exigir para efeitos de partilha de informação tendo em vista o apoio ao tratamento fiscal (também) de criptoactivos. Estas alterações na divulgação de informação entre administrações fiscais espoletaram significativas alterações dos domínios legislativos fiscais nacionais dos países europeus, levando inclusivamente, em bastantes casos, como por exemplo o de Portugal, à tributação de ganhos na transmissão de criptoactivos que anteriormente estavam isentos.

¹² 53 países comprometeram-se a implementar o CARF, 47 (os 48 originais excluindo os EUA após a tomada de posse da Administração Trump) já em 2027; uns 6 adicionais em 2028. A lista actualizada à data de Novembro 2025 pode ser consultada em: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/tax-transparency-and-international-co-operation/carf-mcaa-signatories.pdf>

5.4. Tributação em Portugal

Em 2015, a Autoridade Tributária e Aduaneira foi solicitada a pronunciar-se sobre a tributação de criptomoedas. No despacho de resposta, de 27-12-2016, a Subdirectora Geral do IR esclarece que, no momento actual e em termos gerais, os ganhos resultantes da venda de criptomoedas não são consideradas em sede de IR (singular ou colectivo). Apenas serão tributados em sede de IR na categoria B os ganhos enquadrados na actividade profissional ou empresarial do agente económico, como por exemplo actividade de mineração ou comissões de um corrector (Autoridade Tributária Aduaneira 2016). No entanto, os valores de IR resultantes desta tributação não serão expressivos, tendo em consideração o montante pouco representativo das transacções realizadas por utilizadores nacionais.

Com a aprovação do Orçamento do Estado para o ano de 2023 (Lei n.º 24-D/2022, de 30 de Dezembro), contemplou-se na legislação nacional o conjunto das várias alterações que entretanto estavam a ser desenvolvidas e negociadas no seio da UE, e que culminaram na publicação em 2023 nos Regulamentos e Directivas referidos na secção anterior. Também com o OE 2023 a generalidade de ganhos patrimoniais obtidos com a transacção de criptoactivos passou a ser tributada, com a consagração do *regime de tributação de criptoactivos* em sede de IRS.

Complementando esta alteração legislativa, é aprovada em 2 de Fevereiro de 2024, a Portaria n.º 39-B/2024, que determina um novo modelo de Declaração de IRS (Modelo 3) já incluindo os espaços para a inserção dos ganhos obtidos com criptoactivos.

Em Dezembro de 2024, na sequência da aprovação da legislação atrás referida, a Subdirectão Geral do IR da AT emite um ofício circulado (nº 20269/2024) de esclarecimento sobre a nova tributação de criptoactivos:

- 1) A incidência contributiva pode ocorrer em três categorias de rendimentos distintas: na categoria B (rendimentos empresariais e profissionais), na Categoria E (rendimentos de capitais) e na categoria G (incrementos patrimoniais);
- 2) Passa a existir a possibilidade de tributação de criptoactivos como rendimentos da categoria B ganhos além dos previamente considerados em legislação anterior (apenas em mineração);
- 3) Passam a ser tributadas na categoria E quaisquer formas de remuneração decorrentes de operações relativas a criptoactivos (al. u) do n. 2 do artigo 5º do CIRS), excepto quando essas próprias remunerações assumam a natureza de criptoactivos (n.º 11 do art.º 5.º do CIRS), os quais serão tributados na categoria G quando alienados;
- 4) Os ganhos obtidos com a alienação onerosa de criptoactivos que constituem valores mobiliários (alínea b) do n.º 1 do artigo 10.º do CIRS), bem como a alienação onerosa de criptoactivos que não constituam valores mobiliários (alínea k) do n.º 1 do artigo 10.º do CIRS), passam a ser tributados em sede de IRS como rendimentos da categoria G.

Os ganhos obtidos nas categorias E e G passam a ser tributados à taxa liberatória de 28%, com possibilidade de englobamento. Os ganhos na categoria B são englobados e tributados progressivamente de acordo com as regras do CIRS e com o montante global de rendimentos do contribuinte. Ganhos de criptoactivos mantidos por período superior a 1 ano serão, à partida, isentos de tributação, tendo apenas de ser declarados no anexo G1 (mais valias não tributadas).

No que se refere à tributação em sede de IVA, as operações de compra e venda de criptomoedas são isentas de imposto tendo em consideração o disposto na subalínea d), da alínea 27), do artigo 9º do CIVA.

6. Conclusão

Procurou-se com este estudo apresentar uma ideia completa sobre o mundo dos criptoactivos. Começámos pela discussão do conceito, diversos tipos de criptoactivos existentes (dos quais se destacam as criptomoedas) e uma extensa explanação do funcionamento da tecnologia *blockchain* e da DLT – *Distributed Ledger Technology*. Posteriormente, apresentámos uma das preocupações fundamentais que assolam o *trading* dos criptoactivos – o elevado risco associado, incluindo os resultantes da extrema volatilidade das cotações, do anonimato das operações, da ausência de uma entidade central garante das operações, da própria complexidade dos instrumentos financeiros e das potenciais fraudes. Depois de revelarmos a realidade económica em contraponto com a intenção original, objectivo da sua criação, partimos para uma análise da tributação, dos divergentes entendimentos sobre os criptoactivos e das diferentes aproximações que as diversas jurisdições fiscais assumem perante os criptoactivos.

Do observado, é possível concluir que o tema se encontra numa fase de consolidação com as últimas medidas adoptadas em 2023 e 2024 nomeadamente sob o ponto de vista regulamentar conceptual e fiscal, e que o entendimento sobre esta matéria já reúne um mínimo de consenso. Também neste mesmo sentido foram desenvolvidas diligências pela OCDE e UE tendo em vista uma melhor partilha de informação relativa às transmissões de criptoactivos, a qual permitirá um melhor controlo dos ganhos obtidos nestes mercados. A par destes desenvolvimentos, houve um esforço para uma melhor definição conceptual, mais objectiva e imparcial, de modo a evitar interpretações divergentes e a promover a possibilidade de uma efectiva tributação dos ganhos nos mercados de criptoactivos, algo que começou a tomar forma em 2024.

7. Referências

- Akhtaruzzaman, Md, Ahmet Sensoy, e Shaen Corbet. 2020. «The influence of Bitcoin on portfolio diversification and design». *Finance Research Letters* 37: 101344. <https://doi.org/10.1016/j.frl.2019.101344>.
- Akyildirim, Erdinç, Shaen Corbet, Douglas Cumming, Brian Lucey, e Ahmet Sensoy. 2020. «Riding the Wave of Crypto-Exuberance: The Potential Misusage of Corporate Blockchain Announcements». *Technological Forecasting and Social Change* 159: 120191. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.120191>.
- Allen, Jason G., Michel Rauchs, Apolline Blandin, e Keith Bear. 2020. «Legal and Regulatory Considerations for Digital Assets». <https://www.jbs.cam.ac.uk/faculty-research/centres/alternative-finance/publications/legal-and-regulatory-considerations-for-digital-assets>.
- Allessie, David, Maciej Sobolewski, e Lorenzino Vaccari. 2019. «Blockchain for digital government». *JRC Science for Policy Report*. Vol. EUR 29677. <https://doi.org/10.2760/93808>.
- Ammous, Saifedean. 2018. «Can cryptocurrencies fulfil the functions of money?». *Quarterly Review of Economics and Finance* 70: 38–51. <https://doi.org/10.1016/j.qref.2018.05.010>.
- Autoridade Tributária Aduaneira. 2016. *Ficha Doutrinária - 5717/2015, Despacho de 27-12-2016, da Subdiretora Geral do IR*. https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/informacoes_vinculativas/rendimento/cirs/Documents/PIV_09541.pdf.
- Bartoletti, Massimo, Salvatore Carta, Tiziana Cimoli, e Roberto Saia. 2020. «Dissecting Ponzi schemes on Ethereum: Identification, analysis, and impact». *Future Generation Computer Systems* 102: 259–77. <https://doi.org/10.1016/j.future.2019.08.014>.
- Bellavitis, Cristiano, Christian Fisch, e Johan Wiklund. 2021. «A comprehensive review of the global development of initial coin offerings (ICOs) and their regulation». *Journal of Business Venturing Insights* 15: e00213. <https://doi.org/10.1016/j.jbvi.2020.e00213>.
- Benedetti, Hugo, e Leonard Kostovetsky. 2021. «Digital Tulips? Returns to investors in initial coin offerings». *Journal of Corporate Finance* 66: 101786. <https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2020.101786>.
- Boada, Damian. 2020. «Bridging the Map and the Territory: International Taxation Issues in Relation to Cryptocurrencies». Graduate Research Paper Series.
- Chatterjee, By Piyali, e Eric Essian. 2019. «Demystifying Blockchain , Cryptoassets and Tokenization». Richey May & Co., LLP. 2019.
- Corbet, Shaen, Brian Lucey, Andrew Urquhart, e Larisa Yarovaya. 2019. «Cryptocurrencies as a financial asset: A systematic analysis». *International Review of Financial Analysis* 62: 182–99. <https://doi.org/10.1016/j.irfa.2018.09.003>.

- Cumming, Douglas J., Sofia Johan, e Anshum Pant. 2019. «Regulation of the Crypto-Economy: Managing Risks, Challenges, and Regulatory Uncertainty». *Journal of Risk and Financial Management* 12 (3): 126. <https://doi.org/10.3390/jrfm12030126>.
- Demertzis, Maria, e Guntram B Wolff. 2018. «The economic potential and risks of crypto assets: Is a regulatory framework needed?» 2018/14. Bruegel Policy Contribution. Brussels.
- Edwards, Franklin R., Kathleen Hanley, Robert Litan, e Roman L. Weil. 2019. «Crypto Assets Require Better Regulation: Statement of the Financial Economists Roundtable on Crypto Assets». *Financial Analysts Journal* 75 (2): 14–19. <https://doi.org/10.1080/0015198X.2019.1593766>.
- ESMA. 2019. «Initial Coin Offerings and Crypto-Assets». European Securities and Markets Authority. https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-1391_crypto_advice.pdf.
- Ferrari, Valeria. 2020. «The regulation of crypto-assets in the EU – investment and payment tokens under the radar». *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 27 (3): 325–42. <https://doi.org/10.1177/1023263X20911538>.
- Firth, Ryan. 2020. «Hard Forks and Airdrops : IRS Issues New Guidance on Virtual Currency Taxation». *Journal of Financial Planning*, n. January: 36–37.
- Fletcher, Emily, Charles Larkin, e Shaen Corbet. 2021. «Countering money laundering and terrorist financing: A case for bitcoin regulation». *Research in International Business and Finance* 56: 101387. <https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2021.101387>.
- Goforth, Carol R. 2019. «U.S. Law: Crypto Is Money, Property, a Commodity, and a Security, All at the Same Time». *Journal of Financial Transformation*, n. 49: 102–9. <http://www.capco.com/insights/capco-institute%0Ahttp://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ecn&AN=1811146&site=ehost-live>.
- Greenberg, Pierce, e Dylan Bugden. 2019. «Energy consumption boomtowns in the United States: Community responses to a cryptocurrency boom». *Energy Research and Social Science* 50: 162–67. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.12.005>.
- Hacker, Philipp, e Chris Thomale. 2018. «Crypto-securities regulation: ICOs, token sales and cryptocurrencies under EU financial law». *European Company and Financial Law Review* 15 (4): 645–96. <https://doi.org/10.1515/ecfr-2018-0021>.
- Houben, Robby, e Alexander Snyers. 2018. «Cryptocurrencies and Blockchain - Legal context and implications for financial crime, money laundering and tax evasion». <https://doi.org/10.1002/9781119444510.ch38>.
- . 2020. «Crypto-assets - Key developments, regulatory concerns and responses».
- Hougan, Matt, e David Lawant. 2021. «Cryptoassets - the Guide To Bitcoin, Blockchain, and Cryptocurrency for Investment Professionals».
- Huang, Robin Hui, Demin Yang, e Ferdinand Fai Yang Loo. 2020. «The Development and Regulation of Cryptoassets: Hong Kong Experiences and a Comparative Analysis». *European Business Organization Law Review* 21 (2): 319–47. <https://doi.org/10.1007/s40804-020-00174-z>.

- Kajtazi, Anton, e Andrea Moro. 2019. «The role of bitcoin in well diversified portfolios: A comparative global study». *International Review of Financial Analysis* 61: 143–57. <https://doi.org/10.1016/j.irfa.2018.10.003>.
- Katsiampa, Paraskevi. 2017. «Volatility estimation for Bitcoin: A comparison of GARCH models». *Economics Letters* 158: 3–6. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2017.06.023>.
- Kethineni, Sesha, e Ying Cao. 2020. «The Rise in Popularity of Cryptocurrency and Associated Criminal Activity». *International Criminal Justice Review* 30 (3): 325–44. <https://doi.org/10.1177/1057567719827051>.
- Manavi, Seyed Alireza, Gholamreza Jafari, Shahin Rouhani, e Marcel Ausloos. 2020. «Demystifying the belief in cryptocurrencies decentralized aspects. A study of cryptocurrencies time cross-correlations with common currencies, commodities and financial indices». *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications* 556: 124759. <https://doi.org/10.1016/j.physa.2020.124759>.
- Nabilou, Hossein, e André Prüm. 2019. «Central Banks and Regulation of Cryptocurrencies». 2019–014. Law Working Paper Series.
- Nakamoto, Satoshi. 2008. «Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System». <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>.
- Nerurkar, Pranav, Dhiren Patel, Yann Busnel, Romaric Ludinard, Saru Kumari, e Muhammad Khurram Khan. 2021. «Dissecting bitcoin blockchain: Empirical analysis of bitcoin network (2009–2020)». *Journal of Network and Computer Applications* 177. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jnca.2020.102940>.
- OECD. 2018. «Tax Challenges Arising from Digitalisation - Interim Report 2018». *OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*.
- . 2020. «Taxing Virtual Currencies: An Overview of Tax Treatments and Emerging Tax Policy Issues».
- . 2024a. «Amended Common Reporting Standard XML Schema». *OECD Publishing*, n. October. <https://doi.org/10.1787/dd7ee57a-en>.
- . 2024b. «Bringing Tax Transparency to Crypto-Assets – An Update Global Forum Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors». *OECD Publishing*. Paris. <https://doi.org/10.1787/b33c9aa1-en>.
- . 2025. «Crypto-Asset Reporting Framework Status Message XML Schema». *OECD Publishing*. <https://doi.org/10.1787/e528d7f5-en>.
- Shahzad, Syed Jawad Hussain, Elie Bouri, David Roubaud, e Ladislav Kristoufek. 2020. «Safe haven, hedge and diversification for G7 stock markets: Gold versus bitcoin». *Economic Modelling* 87: 212–24. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2019.07.023>.
- Shanaev, Savva, Satish Sharma, Binam Ghimire, e Arina Shuraeva. 2020. «Taming the blockchain beast? Regulatory implications for the cryptocurrency Market». *Research in International Business and Finance* 51: 101080. <https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2019.101080>.
- Shrestha, Prabal, Özgür Arslan-Ayaydin, James Thewissen, e Wouter Torsin. 2021. «Institutions,

- regulations and initial coin offerings: An international perspective». *International Review of Economics and Finance* 72: 102–20. <https://doi.org/10.1016/j.iref.2020.10.014>.
- Sigler, Karl. 2018. «Crypto-jacking: how cyber-criminals are exploiting the crypto-currency boom». *Computer Fraud and Security*, n. 9: 12–14. [https://doi.org/10.1016/S1361-3723\(18\)30086-1](https://doi.org/10.1016/S1361-3723(18)30086-1).
- Sixt, Elfriede, e Klaus Himmer. 2019. «Accounting and Taxation of Cryptoassets». Vol. 1. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3419691>.
- Smith, Brianne. 2019. «The Life-Cycle and Character of Crypto-Assets: A Framework for Regulation and Investor Protection». *Journal of Accounting and Finance* 19 (1): 156–68.
- Tredinnick, Luke. 2019. «Cryptocurrencies and the blockchain». *Business Information Review* 36 (1): 39–44. <https://doi.org/10.1177/0266382119836314>.
- UE. 2023a. «Diretiva (UE) 2023/2226 do Conselho, de 17 de outubro de 2023, que altera a Diretiva 2011/16/UE relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade». *Jornal Oficial da União Europeia*, n. 17 de outubro de 2023: 1–38. <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2226/oj>.
- . 2023b. «Regulamento (UE) 2023/1113 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de maio de 2023, relativo às informações que acompanham as transferências de fundos e de determinados criptoativos e que altera a Diretiva (UE) 2015/849». *Jornal Oficial da União Europeia*, n. 31 de maio de 2023. <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1113/oj>.
- . 2023c. «Regulamento (UE) 2023/1114 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de maio de 2023, relativo aos mercados de criptoativos e que altera os Regulamentos (UE) n. o 1093/2010 e (UE) n. o 1095/2010 e as Diretivas 2013/36/UE e (UE) 2019/1937». *Jornal Oficial da União Europeia*, n. 31 de maio de 2023. <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1114/oj>.
- . 2023d. «Regulamento (UE) 2023/2869 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2023, que altera determinados regulamentos no que respeita à criação e ao funcionamento do ponto de acesso único europeu». *Jornal Oficial da União Europeia*, n. 13 de dezembro de 2023. <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2869/oj>.
- Waerzeggers, Christophe, e Irving Aw. 2019. «Difficulties in Achieving Neutrality and Other Challenges in Taxing Cryptoassets». Em *Cryptoassets*, 219–42. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190077310.003.0009>.
- Whittaker, Shaun, e Lynda Reid. 2018. «Legal classification of Crypto-Assets». *LegalTalk—Insights, Regulatory*.

RECEBIDO 05-11-2025

APROVADO 10-11-2025

Âmbito da isenção de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares prevista no n.º 1 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 92/2018, de 13 de novembro (regime especial de determinação da matéria coletável com base na tonelagem de navios («*tonnage tax*») e regime fiscal e contributivo aplicável aos tripulantes

Luís M.P. Borrego^①

① Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros

PALAVRAS-CHAVE:

- Auxílios de Estado
- Imposto sobre a tonelagem
- IRS
- Tripulantes
- Isenção

RESUMO

Por existirem dúvidas dos Serviços acerca da interpretação sobre o âmbito da isenção de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) prevista no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 92/2018, às quais acrescem decisões judiciais desfavoráveis, nomeadamente do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD) assim como exposições dirigidas ao Senhor Ministro de Estado e das Finanças, foi por determinação da Senhora Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) remetido a este Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros (CEF) um pedido sobre qual a melhor interpretação em torno do referido preceito, na sequência do que será elaborado o presente.

Nota: Parecer que mereceu despacho de concordância do Diretor do CEF de 19 de Maio de 2025.

Plano do Parecer

1. Motivos subjacentes ao pedido de parecer. Objeto.....	152
2. Análise.	152
2.1. Quadro jurídico.....	153
2.2. Apreciação.....	154
2.2.1. Do Elemento literal.	154
2.2.2. Dos elementos lógicos.....	156
2.2.3. Inadmissibilidade de Interpretação reconstitutiva.	166
3. Conclusões.	170

PARECER

1. Motivos subjacentes ao pedido de parecer. Objeto.

1. Portugal, seguindo o exemplo da maioria dos Estados-membros da União Europeia (UE), adotou em 2018 um novo enquadramento jurídico para a marinha mercante, instituindo um regime especial de determinação da matéria coletável com base na tonelagem de navios («*tonnage tax*»), um regime fiscal e contributivo específico para a atividade dos tripulantes de navios, bem como um registo de navios e embarcações simplificado.
2. Em face da documentação remetida e da determinação da Senhora Diretora-Geral da AT, limitaremos o objecto do presente parecer à questão de saber se o regime fiscal instituído pelo artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 92/2018, de 13 de novembro é ou não aplicável a sujeitos passivos de IRS que prestam atividade a bordo de embarcações registadas e exploradas por uma entidade residente num Estado-Membro da UE ou de um Estado parte do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (EEE), e portanto não sujeitas a Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC) em Portugal.

2. Análise.

3. A questão de saber se o regime fiscal instituído pelo artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 92/2018, de 13 de novembro é ou não aplicável a sujeitos passivos de IRS que prestam atividade a bordo de embarcações registadas e exploradas por uma entidade residente num Estado-Membro da UE ou de um Estado parte do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (EEE), e portanto não sujeitas a IRC em Portugal, é uma questão de interpretação da lei.
4. Vejamos então se existe fundamento para considerar que o regime fiscal específico para a atividade dos tripulantes de navios, tal como se encontra preceituado do Decreto-Lei n.º 92/2018, de 13 de novembro é de tal forma ambíguo que se permite a mais do que uma interpretação, como é alegado.

2.1. Quadro jurídico.

5. As normas constantes do Decreto-Lei n.º 92/2018 de 13 de novembro, nomeadamente as que instituem o regime de tributação com base na tonelagem e o regime dos tripulantes, constituem medidas de auxílio estatal compatíveis com o mercado interno nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 107.º do TFUE.
6. A Comissão Europeia (CE) considera que o regime dos tripulantes preenche todos os critérios necessários ao abrigo das Orientações e da sua prática decisória, nomeadamente as Orientações comunitárias sobre auxílios estatais aos transportes marítimos.¹
7. O Artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 92/2018 de 13 de novembro refere que o diploma “(...) institui (...) um regime fiscal e contributivo aplicável aos tripulantes (...)”.
8. Por sua vez, o n.º 2 do artigo 2.º do referido diploma determina que “O capítulo III é aplicável aos tripulantes de navios ou embarcações registados no registo convencional português ou num outro Estado-Membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu utilizados por pessoas coletivas que exerçam a opção pelo regime especial de determinação da matéria coletável e afetos às atividades previstas neste regime”.
9. No artigo 4.º do capítulo III dispõe-se o seguinte:

«CAPÍTULO III

Benefícios fiscais e contributivos dos tripulantes

Artigo 4.º

Regime fiscal

1 - Estão isentas do pagamento de imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS) as remunerações auferidas, nessa qualidade, pelos tripulantes dos navios ou embarcações considerados para efeitos do regime especial de determinação da matéria coletável.

2 - Não obstante o disposto no número anterior, quando estejam em causa navios que efetuam serviços regulares de passageiros entre portos do Espaço Económico Europeu, só podem beneficiar do regime previsto no presente artigo os respetivos tripulantes que tenham nacionalidade de um Estado-Membro da União Europeia ou de um Estado parte do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu.

¹ Comunicação da Comissão C(2004) 43 - Orientações comunitárias sobre auxílios estatais aos transportes marítimos, JO L 13 de 17.1.2004, pág. 3-12.

3 - A isenção prevista no número anterior está condicionada à permanência do tripulante a bordo pelo período mínimo de 90 dias em cada período de tributação.

4 - O disposto no número anterior não prejudica o englobamento dos rendimentos isentos, para efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 22.º do Código do IRS.»

2.2. Apreciação.

10. Por uma questão de economia do parecer, não cabe nesta sede dissertar sobre toda a construção dogmática por detrás do processo, descobrir o sentido que está por detrás das expressões ou os vários significados por elas cobertos, no sentido de eleger as verdadeiras e decisivas para o caso em concreto, ou seja, todo o processo de interpretação jurídica.
11. Para este desiderato, existe toda uma extensa doutrina e jurisprudência de referência.
12. Importará sim notar, antes de mais, ser pacífico o entendimento doutrinário de que na interpretação das leis fiscais valem plenamente os princípios gerais de interpretação, entendimento que tem acolhimento no artigo 11.º da Lei Geral Tributária (LGT).
13. A interpretação jurídica realiza-se através de elementos, meios, fatores ou critérios que devem utilizar-se harmónica e não isoladamente.
14. O primeiro são os termos em que a lei se expressa (elemento literal); os outros, a que seguidamente se recorre, constituem os elementos geralmente denominados lógicos (histórico, racional e teleológico).

2.2.1. Do Elemento literal.

15. O elemento literal não é mais do que os termos em que a lei se expressa e constitui o ponto de partida do intérprete e o limite da interpretação.
16. Voltamos à redação do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 92/2018 de 13 de novembro: “O capítulo III é aplicável aos tripulantes de navios ou embarcações registados no registo convencional português ou num outro Estado-Membro da União Europeia ou do Espaço

Económico Europeu utilizados por pessoas coletivas que exerçam a opção pelo regime especial de determinação da matéria coletável e afetos às atividades previstas neste regime".²

17. Textualmente, aquilo que o tal disposição nos diz é que os rendimentos auferidos por tripulantes de navios ou embarcações em razão da prestação de trabalho a bordo de navios ou embarcações registados no registo convencional português ou num outro Estado-Membro da UE ou do EEE que sejam operados por pessoas coletivas que exerçam a opção pelo regime especial de determinação da matéria coletável previsto no artigo 3.º, podem beneficiar da isenção prevista no artigo 4.º.
18. Tal é corroborado pelo paragrafo 30 da Carta dirigida pela Comissão Europeia (CE) às autoridades portuguesas onde se refere textualmente: "Pursuant to Articles 4(1) and 5(1) of the Draft Decree, only seafarers of vessels eligible under the Tonnage Tax Scheme (as described above) are eligible to benefit from the Seafarer Scheme".³
19. É claro para nós que a CE se refere sempre ao Regime especial de determinação da matéria coletável previsto no projeto de diploma que lhe foi notificado e que deu origem ao Decreto-Lei n.º 92/2018 de 13 de novembro.
20. Ou seja, o raciocínio da CE aquando da análise da conformidade com o mercado interno e da consequente autorização do Regime foi o de que apenas os tripulantes de navios elegíveis ao abrigo do Regime de Imposto sobre a tonelagem português são elegíveis para beneficiar do regime dos marítimos/tripulantes, fazendo por diversas vezes referência ao mesmo tal como o descreve na parte inicial da sua carta: «*as described above*».
21. Não vislumbramos como se possa chegar a uma conclusão diferente da que a disposição «*neste regime*» remete única e exclusivamente para o Regime especial de determinação da matéria coletável previsto no referido diploma e não para qualquer outro.
22. Ou seja, a sujeição ao Regime de determinação da matéria coletável com base na tonelagem de navios (vulgarmente conhecido pelo termo anglo-saxónico «*tonnage tax*») constante do Decreto-Lei n.º 92/2018 de 13 de novembro por parte da entidade pagadora dos rendimentos é o pressuposto essencial para que a isenção de IRS possa ser concedida.
23. Mas se dúvidas houvesse, o que já não acontece, as mesmas dissipar-se-iam ao socorrer-mo-nos dos elementos lógicos com os quais se tenta determinar o espírito da lei, a sua racionalidade ou a sua lógica.

² O sublinhado é nosso.

³ Disponível em <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.48929>.

2.2.2. Dos elementos lógicos.

24. Reproduzimos, integralmente, um parágrafo constante da Decisão Arbitral do CAAD proferida no Processo n.º 355/2023-T⁴: “Mas tendo em atenção que os navios e embarcações podem ficar abrangidos pelo regime quer estejam registadas em Portugal, quer estejam registadas noutro país que seja estado membro da União Europeia ou que se situe no Espaço Económico Europeu, tendo ainda em atenção que o regime fiscal designado “tonnage tax” foi criado, como se diz no preâmbulo do diploma para as empresas detentoras de navios que sejam estratégica e comercialmente geridos a partir de um Estado-membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu, o que leva a concluir que o regime fiscal “tonnage tax” tem origem e dimensão europeias, o propósito do regime, ao nível europeu, ficaria desvirtuado se apenas os residentes do país proprietário da embarcação pudessem auferir do regime fiscal de isenção sobre as remunerações”.
25. Reproduzimos igualmente um parágrafo de uma sentença proferida pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada no Processo 152/24.4BELRS: “Mas, considerando que os navios e embarcações podem ficar abrangidos pelo regime quer estejam registadas em Portugal, quer estejam registadas noutro país que seja estado membro da União Europeia ou que se situe no Espaço Económico Europeu, e que o regime fiscal do tonnage tax foi criado como se pode ler no preâmbulo do diploma, para as empresas detentoras de navios que sejam estratégica e comercialmente geridos a partir de um Estado-membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu, conclui-se que aquele regime tem origem e dimensão europeias. Sendo que o propósito do regime, ao nível europeu, ficaria desvirtuado se apenas os residentes do país proprietário da embarcação pudessem beneficiar da isenção sobre as remunerações”.
26. Desde logo, causa-nos alguma estranheza a utilização dos termos utilizados, em grande parte coincidentes, mas o mais relevante para nós é a substância, pois consideramos que tal parte dos dispositivos contém uma série de equívocos ou imprecisões que carecem não só de esclarecimento como do necessário enquadramento.
27. Ora, factualmente temos nos dois arestos a afirmação de que “o “tonnage tax” *tem origem e dimensão europeias*”, o que na nossa opinião não só é manifestamente errado como carece de imprecisão metodológica.

⁴ Disponível em https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_irs=1&s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=tripulantes&s_artigos=&s_texto=&id=7649; no mesmo sentido podem-se ler as decisões dos processos identificados pelos n.os 290/2024-T e 646/2024-T, disponíveis em https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=tripulantes&s_artigos=&s_texto=&id=8636 e <https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?listPageSize=100&listPage=3&id=9233> respetivamente.

28. Importa em primeiro lugar precisar o que é o imposto sobre a tonelagem ou «*tonnage tax*».
29. Para tal, consideramos que devemos enquadrar devidamente o assunto aqui em questão.
30. Desde a década de 70 que a frota Europeia enfrenta a concorrência de navios registados em países terceiros, pouco preocupados em dar cumprimento às disposições internacionais em vigor em matéria social e de segurança.
31. Uma característica única das companhias de navegação é o facto de os seus ativos serem altamente móveis, o que lhes permite flexibilidade para registar os seus navios e operar a sua empresa num ambiente que melhor se adapte às suas necessidades.
32. Um dos principais fatores que foram identificados pelo setor como favoráveis por forma a atrair as companhias de navegação e os seus navios é o enquadramento fiscal.
33. A experiência internacional sugere que a tributação é considerada como um fator importante com impacto nas decisões de investimento e no registo nacional efetuado pelas empresas de transporte marítimo.⁵
34. Este facto é evidente no grande número de navios que abandonam os seus registos tradicionais por bandeiras de conveniência («*flag of convenience*» - FOC), uma tendência que começou no final dos anos 60 e só recentemente começou a ser invertida.
35. Este êxodo maciço deve-se principalmente ao facto de os armadores se terem apercebido de que, tal como referimos, o setor tem uma característica única, na medida em que os seus ativos são altamente móveis (flutuáveis) e deslocalizaram a sua atividade para países onde os regimes fiscais eram mais favoráveis do que o seu.
36. Por estas razões, não faltam exemplos como o Panamá, a Libéria ou as Bahamas que se tornaram registos abertos muito bem-sucedidos face aos objetivos que visam.
37. Num esforço para preservar e expandir as suas frotas, tornando-as mais competitivas, muitos Estados começaram a desenvolver políticas agressivas de promoção marítima.
38. Entre eles, destacam-se várias nações europeias e asiáticas que adotaram medidas - incluindo incentivos fiscais, subsídios diretos e regimes de financiamento à aquisição de navios - destinadas a beneficiar os armadores que operam sob as suas bandeiras nacionais, reforçando assim o apelo dos seus registos de navios contra as bandeiras de conveniência.
39. Estes esforços têm-se intensificado nos últimos anos.
40. Muitos países têm vindo a tomar medidas para reforçar a atratividade internacional dos seus registos de navios, nomeadamente por via da introdução de um imposto sobre a tonelagem

⁵ OCDE, *Regulatory Issues in International Maritime Transport*, Directorate for science, technology and industry, division of transport, 2001, disponível em [https://one.oecd.org/document/DSTI/DOT\(2001\)3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DSTI/DOT(2001)3/en/pdf), pág. 40.

(«*tonnage tax*») para se tornarem mais competitivos a nível mundial, nivelarem as condições de concorrência e inverterem a tendência de declínio do seu setor marítimo.

41. Os registos abertos ou internacionais - que são designados pelos críticos como pavilhões de conveniência – são normalmente considerados como permitindo o registo de navios em condições que são consideradas mais convenientes e oportunas em comparação com as de um registo tradicional.
42. De acordo com a Federação Internacional dos Trabalhadores dos Transportes (ITF)⁶, um navio FOC é aquele que arvora a bandeira de um país que não o país de propriedade.
43. Quando se verifica que a propriedade e o controlo efetivos de um navio não se encontram no país do pavilhão que o navio arvora, considera-se que o navio é considerado como navegando sob um pavilhão de conveniência.
44. Os registos abertos geralmente não exigem que o navio tenha qualquer vínculo económico com o país.
45. Muitas vezes, os navios registados em bandeiras de conveniência nunca fizeram sequer uma visita ao país onde estão registados.
46. A ITF considera que, uma vez que os navios com FOC não têm uma verdadeira nacionalidade, estão fora do alcance de qualquer sindicato nacional de marítimos.
47. A ITF tem em conta o seguinte ao declarar um registo como FOC: o nível de aplicação das normas sociais mínimas internacionais, incluindo o respeito pelos direitos humanos e sindicais básicos; o registo social, determinado pelo grau de ratificação e aplicação das convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT); o registo em matéria de segurança e ambiente e a existência de um “*vínculo genuíno*” entre o proprietário efetivo de um navio e o pavilhão que este arvora em conformidade com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (*United Nations Convention on the Law of the Sea – UNCLOS*).⁷
48. De um modo geral, os países com FOC caracterizam-se por taxas de registo e impostos baixos ou inexistentes, emprego de mão de obra barata, ausência de “*ligação genuína*” entre o proprietário efetivo de um navio e o pavilhão que este arvora, normas de segurança e formação deficientes (os navios podem representar riscos para a saúde, o ambiente e segurança para jurisdições com linhas costeiras) e más condições de vida e de trabalho para a tripulação.
49. Tendo em conta estes elementos, a UE não é favorável a uma concorrência nestes termos, com riscos inaceitáveis para os marítimos e para o ambiente marinho e costeiro.

⁶ Veja-se *The International Transport Workers’ Federation* (ITF) disponível em <https://www.itfglobal.org/en/sector/seafarers/flags-convenience>.

⁷ Veja-se <https://www.itfglobal.org/en/tags/flags-convenience>.

50. A única concorrência sensata é, por conseguinte, no domínio fiscal.
51. Foram sobretudo os países europeus que introduziram regimes de tributação com base na tonelagem.
52. A Grécia foi a primeira jurisdição a introduzi-lo em 1975, seguida da Noruega e dos Países Baixos em 1996.
53. Desde então a maioria dos Estados-membros da UE, mas também outros Estados localizados um pouco por todo o mundo, introduziram regimes de tributação com base na tonelagem.⁸
54. Em todos estes casos, os Estados fizeram-no com o objetivo de inverter o declínio do seu setor marítimo criando uma competitividade global através do nivelamento das condições de concorrência com os FOC e outras nações marítimas que ofereceram vários tipos de incentivos, nomeadamente de natureza fiscal.
55. O imposto sobre as sociedades com base na arqueação/tonelagem - ou simplesmente imposto sobre a tonelagem ou «*tonnage tax*») -, normalmente de natureza opcional, é na sua essência um regime fiscal específico para as companhias de navegação, ou seja, as empresas que realizam atividades de transporte marítimo.⁹
56. Em geral no âmbito de um imposto sobre a tonelagem, é calculado um lucro teórico com base no número e dimensão dos navios explorados, sendo depois aplicada uma taxa normal de imposto sobre o rendimento das sociedades.
57. A taxa de tonelagem (utilizada para calcular o lucro teórico) é geralmente fixada de modo a que o lucro e, por conseguinte, o imposto sobre as sociedades efetivamente pago, seja mínimo.
58. Outras regras do imposto sobre o rendimento das sociedades (por exemplo, no que respeita às regras de amortização fiscal, à dedução dos juros, às disposições relativas ao imposto sobre as mais-valias) podem ser ajustadas em conformidade.
59. Nalgumas jurisdições, a tributação com base na tonelagem, funciona como uma isenção efetiva do imposto sobre o rendimento das sociedades incidente sobre os lucros comerciais normais e, noutras, funciona apenas como um mecanismo de apuramento desse imposto.
60. A vantagem pretendida deste último sistema em relação a outros tipos de incentivos ao transporte marítimo do tipo «*pavilhão de conveniência*» é que as empresas continuam sujeitas a um imposto sobre o rendimento das sociedades.

⁸ Veja-se <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/maritime-subsidies-value-for-money.pdf>, pág. 17 a 19.

⁹ Por atividades de «*transporte marítimo*», entende-se «*o transporte por mar de passageiros ou mercadorias*» tal como definidas nos Regulamentos (CEE) n.º 4055/86 e 3577/92.

61. O imposto sobre a tonelagem tributa as atividades de transporte marítimo a taxas fixas em função da dimensão dos navios e não dos resultados comerciais da empresa.
62. Por conseguinte, difere do regime fiscal normalmente aplicável aos rendimentos gerados pelas atividades de outros setores sujeitos a imposto sobre o rendimento das sociedades.
63. Também difere dos impostos pagos nos registos de bandeiras de conveniência em que é aplicada uma taxa muito baixa e fixa relativamente à tonelagem do navio registado.
64. O modelo mais comumente utilizado é o adotado pelos Países Baixos em 1996, designado por «*modelo neerlandês*» no qual se baseiam a maioria dos regimes introduzidos nos Estados-membros da UE.
65. Existe ainda um «*modelo norueguês*» que continua a ser utilizado apenas pela Noruega e o mais antigo, o «*modelo grego*», que depois terá sido replicado por Malta e Chipre, todos substituídos depois de alterações impostas pela Comissão Europeia.
66. Portanto, referir que o «*“tonnage tax” tem origem e dimensão europeias*» tem um sentido diferente do que aquele que lhe terá sido dado.
67. É um facto que os três modelos de imposto sobre a tonelagem elencados tiveram conceção e introdução em Estados pertencentes ao Continente Europeu: Grécia, Noruega e Países Baixos.
68. Mas o sentido de tal afirmação é outro, pois remete para a existência de um «*tonnage tax*» europeu, como se de um imposto harmonizado se tratasse, consideração que só por mero desconhecimento e falta de diligência se pode afirmar.
69. Importa contextualizar.
70. Deve-se notar, a este respeito, que as medidas fiscais a que nos referimos no contexto da nossa análise se enquadram na tributação direta¹⁰, uma área “*natural*” das despesas fiscais, pois na verdade, “o imposto para o qual as despesas fiscais convergem prontamente é o imposto sobre o rendimento. É, de facto, o domínio privilegiado das medidas económicas de curto prazo, das medidas de justiça fiscal”.¹¹
71. Mais importante ainda, cremos que as considerações sobre tributação direta são mais relevantes para a soberania fiscal, pois esta última é aí mais proeminente, nomeadamente no

¹⁰Veja-se BERLIN, Dominique, «*Politique fiscale*», Commentaire J. Mégret, vol. II, 3ème éd., Éditions de l’Université de Bruxelles, 2012, pág. 21 e 22.

¹¹AGRON, Laure, «*Histoire du vocabulaire fiscal*», LGDJ, 2000, pág. 80.

caso dos impostos “para os quais, no essencial, a relação entre o fisco e o contribuinte é direta”.¹²

72. Ora, em matéria de tributação direta, a legislação Europeia deixa aos Estados-membros uma grande margem de manobra na conceção dos respetivos sistemas, de modo que possam adaptá-los em função de objetivos e imperativos nacionais, pois pese “embora a fiscalidade directa seja da competência dos Estados-Membros, não deixa de ser verdade que estes últimos a devem exercer no respeito do direito comunitário”.¹³
73. Esta substituição do regime normal de imposto sobre o rendimento das sociedades por um imposto sobre a tonelagem é um auxílio estatal, estando sujeita às regras de concorrência, mais especificamente os artigos 107.º a 109.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (“TFUE”) e ao escrutínio da CE.
74. É precisamente por este motivo que, mediante uma notificação de 26 de janeiro de 2018, Portugal comunicou formalmente e em conformidade com o n.º 3 do artigo 108.º do TFUE, a intenção de introduzir nova legislação que incluía duas medidas: um regime especial de tributação das atividades de transporte marítimo, bem como um regime especial de tributação e de contribuições sociais aplicável aos tripulantes envolvidos nessas atividades de transporte marítimo, dando origem ao Processo SA.48929.¹⁴
75. Ora, o “(...) objectivo dos auxílios estatais no âmbito da política comum dos transportes marítimos é promover a competitividade dos pavilhões da Comunidade no mercado mundial dos transportes marítimos. Consequentemente, os regimes de redução fiscal deverão, regra geral, exigir um vínculo com um pavilhão comunitário. Porém, poderão igualmente ser aprovados, a título excepcional, caso sejam aplicáveis a toda a frota explorada por um armador estabelecida no território de um Estado-Membro e sujeita ao imposto sobre o rendimento das sociedades, desde que se demonstre que a gestão estratégica e comercial de todos os navios em causa é efectivamente assegurada a partir desse território e que essa actividade contribui substancialmente para a actividade económica e para o emprego na Comunidade(...)” e “(...) que o auxílio deve revelar-se indispensável à promoção da repatriação da gestão estratégica e comercial de todos os navios em causa para a Comunidade e, por outro lado, que os

¹² MAITROT DE LA MOTTE, Alexandre, «*Souveraineté fiscale et construction communautaire: recherche sur les impôts directs*», LGDJ, 2005, pág. 4.

¹³ Cfr. o Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) de 21 de setembro de 1999, Proc. C-307/97, *Compagnie de Saint-Gobain, Zweigniederlassung Deutschland vs Finanzamt Aachen-Innenstadt*, n.º 57.

¹⁴ Disponível em <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.48929>.

beneficiários dos regimes de auxílio devem ficar sujeitos ao pagamento na Comunidade do imposto sobre o rendimento das sociedades”.¹⁵

76. Já relativamente ao regime especial de tributação e de contribuições sociais aplicável aos tripulantes a Comissão considera que “deverão ser permitidas no sector dos transportes marítimos da Comunidade as seguintes acções em matéria de encargos com o pessoal: - redução das taxas das contribuições para a segurança social dos marítimos da Comunidade empregados a bordo de navios registados num Estado-Membro; redução das taxas do imposto sobre o rendimento dos marítimos da Comunidade empregados a bordo de navios registados num Estado-Membro. (...) A protecção do emprego na Comunidade é por conseguinte um objectivo prioritário do auxílio neste caso”.¹⁶
77. Como a principal evolução registada nos últimos anos relativamente às medidas de apoio dos Estados-membros da UE ao transporte marítimo foi a generalização na Europa dos sistemas de tributação de taxa fixa com base na tonelagem («imposto sobre a tonelagem» ou «*tonnage tax*»), a suposta «*dimensão europeia*» resulta apenas da necessidade de submeter a introdução de tais regimes a regras de conformidade com o mercado interno por questões de concorrência, neste caso, fiscal.
78. Razão pela qual a CE emitiu orientações através de uma Comunicação¹⁷ com o objetivo de dar a conhecer aos Estados-membros o seu juízo de conformidade de tais regimes com o mercado interno.
79. A tal «*dimensão europeia*» é tão só e apenas esta.
80. Não existe um «*tonnage tax*» Europeu.
81. Tão pouco estamos em matéria objeto de harmonização.
82. Quando muito estaremos perante um exemplo daquilo que poderemos designar por uma certa convergência setorial.
83. Na verdade, continuamos dentro das competências de cada um dos Estados-membros: pese embora estes ainda preservem a sua competência para introduzir incentivos fiscais, a CE aplica as disposições em matéria de auxílios de Estado às disposições fiscais adotadas pelos Estados-membros na área da tributação direta, como é o caso.

¹⁵ Comunicação da Comissão C(2004) 43 — Orientações comunitárias sobre auxílios estatais aos transportes marítimos, JO L 13 de 17.1.2004, pág. 3-12.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Idem*.

84. Cada um dos Estados-membros tem a liberdade para conformar o seu sistema fiscal de modo a tributar as atividades de transporte marítimo como bem entender: através de um sistema «*tonnage tax*», através de sistema normal de tributação sobre o rendimento das empresas, através de um sistema baseado no volume de negócios, etc.
85. No entanto, porque as instituições europeias foram estabelecendo os critérios com base nos quais a regulamentação em matéria de auxílios estatais pode apreender medidas fiscais, tal como é o caso do imposto sobre a tonelagem, a Comissão tem vindo a expressar o seu compromisso em garantir a consistência, igualdade de tratamento entre os Estados-membros, transparência e alguma previsibilidade nas suas decisões, ao determinar que no caso em que os Estados-membros optam por introduzir um «*imposto sobre a tonelagem*» ou reduções de determinado tipo de encargos com o pessoal tripulante, tais como o imposto sobre o rendimento, o devem fazer em estrita observância das regras de Direito Europeu e mais especificamente com as regras em matéria de concorrência constantes dos Tratados.
86. Ou seja, se os Estados-membros optarem pela introdução de um sistema de «*imposto sobre a tonelagem*», sabem de antemão que o mesmo é considerado um auxílio de Estado e que o devem dotar de certas características para que o mesmo seja considerado como compatível com o mercado interno.
87. Antes de avançarmos, damos dois relevantes exemplos que atestam esta nossa afirmação.
88. A maior parte dos países que adotaram regimes de tributação com base na tonelagem não privilegia a necessidade de as companhias de navegação registarem os seus navios no país (vínculo de pavilhão), mas fazem depender os seus regimes da criação de um vínculo económico para que os armadores possam beneficiar do regime.
89. Para tal, é necessário assegurar que as companhias de navegação que possam provar a propriedade e a gestão estratégica de um navio, residam nesse Estado.
90. O local onde são tomadas as decisões de gestão efetiva e estratégica dos navios, estabelecerá o nexo para atrair essas atividades para a rede do imposto sobre o rendimento.
91. Em vez de exigir um vínculo com um pavilhão Europeu, a CE exige que toda a frota explorada por um armador estabelecido no território de um Estado-Membro e sujeita ao imposto sobre o rendimento das sociedades, desde que se demonstre que a gestão estratégica e comercial de todos os navios em causa é efetivamente assegurada a partir desse território e que essa atividade contribui substancialmente para a atividade económica e para o emprego na UE.
92. Outro exemplo reside nas taxas de lucro teóricas previstas pelos Estados-Membros.
93. Como as taxas do imposto sobre o rendimento das sociedades podem variar substancialmente na UE, os impostos sobre a tonelagem a pagar relativamente a uma mesma tonelagem poderão ser muito desiguais nos diferentes Estados-membros.

94. Consequentemente e por forma a manter um justo equilíbrio, a CE só aprova os regimes que, para uma mesma tonelagem, dão origem a uma carga fiscal bastante próxima da dos regimes já aprovados de modo a não criar distorções.
95. Pelos motivos invocados, afirmar que o “*tonnage tax*” “tem origem e dimensão europeias” é incorreto.
96. Não obstante todo este enquadramento, sempre podemos fazer apelo do elemento histórico.
97. Com efeito, no n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 42/2018 de 9 de agosto, diploma que conferiu ao Governo a autorização para legislar nesta matéria, pode ler-se: “(...) 2 - *A autorização legislativa para a criação de um regime fiscal e contributivo aplicável aos tripulantes visa: a) Estabelecer uma isenção de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) para as remunerações auferidas, nessa qualidade, pelos tripulantes de navios ou embarcações registados no registo convencional português ou num outro Estado-Membro da União Europeia ou de um Estado parte do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, condicionada à permanência a bordo do tripulante pelo período mínimo de 90 dias em cada período de tributação, sendo limitada a aplicação da isenção, quando estejam em causa navios que efetuam serviços regulares de passageiros entre portos do Espaço Económico Europeu, aos tripulantes que tenham nacionalidade de um Estado-Membro da União Europeia ou de um Estado parte do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu; b) Prever, no caso dos tripulantes de navios ou embarcações registados no registo convencional português ou num outro Estado-Membro da União Europeia ou de um Estado parte do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, a fixação de uma taxa contributiva mais favorável, como forma de estimular a criação de emprego no sector de transporte marítimo, nos termos do artigo 56.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, sendo limitada a sua aplicação, quando estejam em causa navios que efetuam serviços regulares de passageiros entre portos do Espaço Económico Europeu, aos tripulantes que tenham nacionalidade de um Estado-Membro da União Europeia ou de um Estado parte do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu; c) Associar o regime fiscal e contributivo previsto nas alíneas anteriores à adesão ao regime especial de determinação da matéria coletável*”.¹⁸
98. Como bem se vê, é de concluir que o preceito em questão apenas constituiu credencial parlamentar bastante para o Governo editar norma que fizesse depender a isenção de IRS para as remunerações auferidas pelos tripulantes da adesão ao regime especial de determinação da matéria coletável previsto no artigo 1.º por parte das entidades pagadoras desses rendimentos.
99. Aliás, extravasar essa mesma alteração, prevendo que fosse conferida uma isenção de IRS sem que a adesão ao regime especial de determinação da matéria coletável fosse determinante ou

¹⁸ O sublinhado é nosso.

que a mesma seria possível com recurso à verificação da sujeição da entidade pagadora dos rendimentos a qualquer outro regime que não o visado no diploma, seria ultrapassar a autorização que foi conferida pela Assembleia da República ao Governo, censurável por via da inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 92/2018 de 13 de novembro.

100. Mas ainda assim, caso se considere que este argumento é insuficiente sempre poderemos olhar para o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 92/2018 de 13 de novembro, onde se pode ler: “(,,,) Nas últimas três décadas, a frota nacional da marinha mercante registada no registo convencional sofreu um acentuado declínio, resumindo-se hoje a menos de uma dezena de navios, apesar do acréscimo substancial da movimentação de navios, de cargas e de tráfego de cruzeiros verificado, na última década, nos portos nacionais. Esta tendência originou o declínio do peso económico do transporte marítimo na economia nacional e quase anulou as oportunidades de emprego marítimo, acentuando o afastamento das novas gerações relativamente a esta atividade. (...) O regime fiscal proposto para os tripulantes e a fixação de uma taxa contributiva global reduzida visam incentivar o investimento e promover o trabalho no setor do transporte marítimo em Portugal, criando oportunidades para os jovens e fomentando a formação de um número suficiente de marítimos que obste à atual escassez de recursos humanos com as habilitações necessárias, devido em parte à inexistência de saídas profissionais”.
101. De igual modo, no parágrafo 9 da Carta dirigida pela Comissão Europeia às autoridades Portuguesas refere-se textualmente: “Portugal expects that these developments will foster innovation, create skilled employment opportunities and encourage the training of sufficient skilled seafarers, promote EU Member State (re-)flagging of maritime transport vessels and ultimately increase fiscal revenue”.¹⁹
102. Estamos assim em crer, que dos elementos do preâmbulo e bem assim, do conjunto de circunstâncias sociais ou políticas e económicas em que o diploma foi elaborado (a «*occasio legis*») bem expressas quer no preâmbulo quer nas orientações europeias em matéria de auxílios de Estado ao transporte marítimo, não pode resultar qualquer outro entendimento que não seja o de que a disposição “*neste regime*” constante do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 92/2018 de 13 de novembro remete única e exclusivamente para o regime especial de determinação da matéria coletável previsto no referido diploma e não para qualquer outro.
103. A igual conclusão chegaremos se apelarmos ao elemento racional ou teleológico que tem em consideração o fim ou o objetivo que a norma visa realizar, qual foi a sua razão de ser («*ratio legis*»).
104. Ou seja, criar emprego sim, mas em território Português.

¹⁹ Disponível em <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.48929>.

105. Obviamente que, sendo Portugal um Estado-Membro de pleno Direito da UE, é através da criação e do fomento de emprego no seu território que pretenderá contribuir para o objetivo comum de proteção do emprego na UE.
106. Finalmente, se tivermos em linha de conta o elemento sistemático, verificamos que, desde a Lei n.º 42/2018 de 9 de agosto, diploma que conferiu ao Governo a autorização para legislar nesta matéria, até à autorização concedida pela Comissão Europeia, em momento algum se pode formular o juízo de que a eventual condição da sujeição a imposto em Portugal apenas se deverá reportar às disposições relativas à fiscalidade da atividade de transporte marítimo e não, também, aos benefícios fiscais e contributivos aplicáveis aos tripulantes.
107. Porque as normas são interpretadas umas pelas outras, nomeadamente porque a ordem jurídica forma um sistema e a norma deve ser tomada como parte de todo um sistema, a interpretação do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 92/2018 não pode ser lida sem ter em consideração que esta não constituirá mais do que a expressão dos limites impostos pela alínea c) do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 42/2018 de 9 de agosto.
108. Desta forma, não podemos chegar a outra conclusão que não seja a de que o legislador expressou de forma clara o seu objetivo e que em momento algum pretendeu também abranger os rendimentos auferidos por tripulantes de navios ou embarcações que se encontrem registados por pessoas coletivas que exerçam a opção por um regime de “*tonnage tax*” análogo em vigor noutro Estado-membro da UE ou do EEE.

2.2.3. Inadmissibilidade de Interpretação reconstitutiva.

109. Em termos de interpretação, pode-se chegar ao caso em que o significado literal e o espírito da lei podem não coincidir: a letra pode levar a atribuir um significado à lei e os vários elementos da interpretação podem impor a atribuição de um significado mais amplo ou mais restrito.
110. Quando assim é, há que reconstituir o significado da lei a partir do seu texto com apoio no seu espírito.
111. Como vimos até agora, todo o nosso raciocínio remete para uma total coincidência entre o significado literal e o espírito da lei.
112. Ainda assim, como o nosso objetivo passa por dissipar todas as dúvidas, vamos ainda colocar não só a hipótese de a AT estar a levar a efeito uma interpretação restritiva mas também a de o CAAD, o TAF de Almada e os sujeitos passivos encetarem uma interpretação extensiva.
113. Vejamos a segunda hipótese.

114. Em matéria de benefícios fiscais, como em matéria de incidência tributária, não há, por definição, lacunas, pois as situações não previstas como estando isentas de imposto (como as não sujeitas a imposto) estão, pura e simplesmente, fora do âmbito da norma de isenção (ou de incidência, consoante os casos), mercê do especial vigor que o princípio da legalidade, na sua vertente de tipicidade tributária (n.º 2 do artigo 103.º da Constituição) assume nestes domínios.
115. A integração analógica encontra-se, pois, vedada naquelas matérias, mercê do princípio constitucional da legalidade, sendo as afirmações concordantes do legislador ordinário nesse sentido – contidas, no domínio tributário, no n.º 4 do artigo 11.º da LGT e no artigo 10.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) –, meros corolários daquela norma constitucional.
116. As normas que estabelecem isenções de imposto - de IRS ou de qualquer outro imposto - são, obviamente, normas tributárias, com natureza de benefícios fiscais, independentemente de se encontrarem contidas em diploma de carácter especificamente tributário ou avulsas em diplomas dedicados a outras matérias, pois que não é a inclusão da norma num diploma não especificamente tributário que lhe retira (ou lhe atribui) natureza tributária, antes as suas características próprias.
117. Os benefícios fiscais podem visar a promoção de objetivos extra-fiscais em domínios muito diversos.
118. São, aliás, os fins extra-fiscais que prosseguem – que sempre se deverão assumir como constitucionalmente valiosos e protegidos – que justificam a derrogação ao princípio da generalidade da tributação que a atribuição de benefícios fiscais, enquanto desvio ao regime de tributação-regra²⁰, necessariamente implicam.
119. Daí que não seja igualmente o fim extra-fiscal prosseguido pelo benefício fiscal que descaracterize como fiscal a norma que o atribua, pois que é da própria natureza dos benefícios fiscais prosseguirem fins extra-fiscais.
120. Assim, o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 92/2018, de 13 de novembro constitui uma norma tributária de isenção de IRS, em relação à qual se encontra constitucionalmente vedada a integração pelo intérprete de supostas lacunas, mercê do princípio da legalidade tributária, na sua vertente de tipicidade dos benefícios.
121. Não se encontra, porém, constitucionalmente vedada a possibilidade de interpretação extensiva – como, aliás, expressamente o admite a parte final do artigo 10.º do EBF –, daí que, se se concluir

²⁰ Cfr. o conceito de benefício fiscal constante do n.º 1 do artigo 2.º do EBF.

que a letra da lei se quedou aquém do seu espírito, haverá que adequar a letra ao respetivo espírito por via da interpretação extensiva.²¹

122. Pressuposto para assim operar é, contudo, a demonstração de que o legislador disse menos do que queria quando na redação do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 92/2018, de 13 de novembro, determinou que a isenção de IRS, quando a ele se encontrassem sujeitos apenas os rendimentos auferidos por tripulantes de navios ou embarcações em razão da prestação de trabalho a bordo de navios ou embarcações registados no registo convencional português ou num outro Estado-membro da UE ou do EEE que sejam operados por pessoas coletivas que exerçam a opção pelo regime especial de determinação da matéria coletável previsto no seu artigo 3.º, pois o seu objetivo era o de também abranger os rendimentos auferidos por tripulantes de navios ou embarcações que se encontrem registados por pessoas coletivas que exerçam a opção por um regime de «*tonnage tax*» análogo em vigor noutro Estado-membro da UE ou do EEE.
123. Sucede, contudo, que, ao contrário daquilo que vem sendo alegado, não se vê que tenha estado no espírito do legislador abranger os rendimentos auferidos por tripulantes de navios ou embarcações que se encontrem registados por pessoas coletivas não sujeitas a IRC em Portugal e que exerçam a opção por um regime de «*tonnage tax*» análogo em vigor noutro Estado-membro da UE ou do EEE.
124. O critério legal para a atribuição da isenção de IRS não é, pois, ao contrário do alegado, o de os tripulantes auferirem rendimentos de uma empresa residente noutro Estado-membro da UE ou do EEE em que vigore um regime de “*tonnage tax*” e tenha acolhido esta forma de tributação, mas sim o de os tripulantes auferirem rendimentos de uma empresa sujeita a tributação em sede de imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) que tenha exercido a opção pelo regime especial de determinação da matéria coletável previsto no artigo 3.º, quer estas entidades tenham as embarcações registadas no registo convencional português ou num outro Estado-membro da UE ou do EEE.
125. Daí que não possamos concordar com os argumentos que vêm sendo defendidos no sentido de admitir tal interpretação, pois não logra demonstrar carecer a letra da lei de qualquer interpretação extensiva, por forma a abranger todos os rendimentos auferidos por tripulantes ao serviço de entidades não residentes em território português sujeitas a um regime de «*tonnage tax*» no Estado de residência.
126. A alegada interpretação extensiva que vem sendo feita do normativo em causa não se coaduna com a letra ou o espírito da Lei, nem sequer com a exposição de motivos subjacente ao diploma em questão, contrariando, assim, o disposto no n.º 3 do artigo 9.º do Código Civil, que

²¹ Veja-se BAPTISTA MACHADO, João, «*Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*», 13.ª reimpressão, Coimbra, Almedina, 2002, págs.185 e 186.

determina que, enquanto intérpretes, devemos presumir que o Legislador consagrou a solução mais acertada e “*soube exprimir o seu pensamento em termos adequados*”.

127. O artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 92/2018, de 13 de novembro, tem um âmbito de aplicação bem definido e perfeitamente coadunado com a exposição de motivos que lhe está subjacente e que é: promover o trabalho no setor do transporte marítimo em Portugal.
128. Ainda assim, olhamos para a hipótese de ser a Administração Tributária que esteja a levar a efeito uma interpretação restritiva.
129. Cremos que os argumentos que até agora apresentámos são suficientemente claros para que não se afaste peremptoriamente essa hipótese.
130. É certo que defendemos que os termos usados para conformar isenções são de interpretação estrita, dado que constituem exceções ao princípio geral de tributação de determinada realidade e que uma interpretação restritiva não deve privar uma isenção dos seus efeitos e torná-la inaplicável na prática.
131. Mas, salvo melhor opinião, não é o que sucede no caso em apreço.
132. Ou seja, a sujeição ao Regime de determinação da matéria coletável com base na tonelagem de navios constante Decreto-Lei n.º 92/2018 de 13 de novembro por parte da entidade pagadora dos rendimentos é um dos pressupostos essenciais para que a isenção de IRS possa ser acionada, sendo que o outro é, obviamente, que exista recebimento de rendimentos em razão da prestação de trabalho por tripulantes de navios ou embarcações daquela entidade.
133. Cremos que fica bem claro que a concessão da isenção não é desassociada da opção, por parte da entidade pagadora dos rendimentos, pelo regime «*tonnage ta*» português.
134. Outra interpretação levaria a que a isenção prevista no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 92/2018, de 13 de novembro abrangesse igualmente os pagamentos efetuados por entidades que não exercessem a opção pelo regime português, o que alargaria fortemente esta isenção, nomeadamente a rendimentos obtidos sem qualquer conexão com o território português.
135. Se a intenção do Legislador fosse a de atribuir uma isenção de IRS a todos os rendimentos recebidos por tripulantes não teria, por certo, deixado de consagrar expressamente uma tal solução, admitindo que qualquer tripulante pudesse, simplesmente e em qualquer circunstância, receber rendimentos pagos por entidades que não exercessem a opção pelo regime português.
136. Mas não foi esta a opção do Legislador, nem é o espírito do Diploma.
137. Cremos lograr demonstrar que essa expressão de vontade e a respetiva motivação – ainda que sinteticamente – são evidentes.

138. Aliás, parece-nos até que é abusivo poder pensar que, no caso em concreto, Assembleia da República, Governo, e até a própria Comissão Europeia laboraram num equívoco e que a AT se tem limitado a fazer uma mera interpretação restritiva.
139. Claramente, não existe qualquer razão para, na interpretação dos artigos 2.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 92/2018, de 13 de novembro, nos afastarmos da formulação literal - aliás clara - das disposições, desconsiderando a hipótese de que a AT esteja a levar a efeito uma qualquer interpretação restritiva.

3. Conclusões.

140. Em face de tudo o que antecede, formulam-se as seguintes conclusões:
- a) Nos casos em que os Estados-membros da UE optem por introduzir um «*imposto sobre a tonelagem*» ou reduções de determinado tipo de encargos com o pessoal tripulante, tais como o imposto sobre o rendimento, devem-no fazer em estrita observância das regras de Direito Europeu e mais especificamente das regras em matéria de auxílios de Estado, estando sujeitos ao escrutínio da Comissão Europeia.
 - b) Se os Estados-membros da UE optarem pela introdução de um sistema de «*imposto sobre a tonelagem*», sabem de antemão que o mesmo é considerado um auxílio de Estado e que o devem dotar de certas características, para que o mesmo seja considerado como compatível com o mercado interno.
 - c) Afirmar-se que a eventual condição da sujeição a imposto em Portugal apenas se deverá reportar às disposições relativas à fiscalidade da atividade de transporte marítimo e não, também, aos benefícios fiscais e contributivos aplicáveis aos tripulantes, não só nunca foi desejado politicamente e se afigura tecnicamente incorreto, como isso não foi nem expressa nem implicitamente, autorizado pela Comissão Europeia.
 - d) A concessão da isenção prevista no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 92/2018, de 13 de novembro não pode ser desassociada da opção, por parte da entidade pagadora dos rendimentos, pelo regime «*tonnage tax*» português.
 - e) Qualquer outro entendimento que não seja o de que o legislador expressou de forma clara o seu objetivo e que em momento algum pretendeu também abranger os rendimentos auferidos por tripulantes de navios ou embarcações que se encontrem registados por pessoas coletivas que exerçam a opção por um regime de «*tonnage tax*» análogo em vigor num Estado-membro

da UE ou do EEE, é formular uma interpretação extensiva que a clareza da letra da lei manifestamente não carece.

- f) Os rendimentos auferidos por tripulantes em razão da prestação de trabalho a bordo de navios ou embarcações registados num outro Estado-Membro da UE ou do EEE que sejam operados por pessoas coletivas que não exerçam a opção pelo regime especial de determinação da matéria coletável previsto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 92/2018, de 13 de novembro não podem beneficiar da isenção prevista no seu artigo 4.º.

RECEBIDO 18-11-2025

APROVADO 18-11-2025

Os vários significados da tributação.

O gabinete de tradução do CEF*

António Sá Santos^①

^① Chefe da Divisão de Documentação do Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros

PALAVRAS-CHAVE:

- Tradução
- Fiscalidade
- CEF
- Gabinete de Tradução
- Tradução jurídica

RESUMO

A tradução é uma atividade que sempre acompanhou a existência e evolução humanas. O ato de traduzir permitiu aproximar pessoas, culturas e povos. Permite também compreender e entender aquilo que surge como desconhecido. A tradução assume diversas tipologias, de entre elas a tradução técnica, onde incluímos a tradução jurídica. A sua especificidade é destacada e enquadrada no contexto da Fiscalidade. O Gabinete de Tradução do CEF assumiu aqui um papel de relevo pela qualidade dos seus trabalhos e pelo reconhecimento que sempre obteve. A sua existência será aqui descrita, associando-a às particularidades de uma tradução especializada e relevante.

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

* Em reconhecimento às Dras. Teresa Curvelo, Salomé Rebelo Póvoas, Dora Schnering e Eugénia Lourenço, tradutoras que desempenharam funções no Gabinete de Tradução do CEF.

Plano do Artigo

A Torre de Babel	174
1. Introdução	174
2. Traduzindo a tradução	175
3. Tradutor, o seu papel	177
4. As várias traduções possíveis.....	181
5. Os desafios da tradução jurídica	183
6. A tradução e a fiscalidade	185
7. Gabinete de Tradução do CEF	187
8. Ciência e Técnica Fiscal.....	190
9. Conclusão	192
10. Bibliografia	194

A Torre de Babel

Em toda a Terra, havia somente uma língua, e empregavam-se as mesmas palavras. Emigrando do oriente, os homens encontraram uma planície na terra de Sennaar e nela se fixaram (...). Depois disseram: “Vamos construir uma cidade e uma torre cuja extremidade atinja os céus. (...) O Senhor, porém, desceu, a fim de ver a cidade e a torre que os filhos dos homens estavam a edificar. E o Senhor disse: “Eles constituem apenas um povo e falam apenas uma única língua. Se principiaram desta maneira, coisa nenhuma os impedirá, de futuro, de realizarem todos os seus projectos. Vamos, pois, descer e confundir de tal modo a linguagem deles que não se compreendam uns aos outros. E o Senhor dispersou-os dali para toda a face da terra, e suspenderam a construção da cidade. Por isso lhe foi dado o nome de Babel, visto ter sido lá que o Senhor confundiu a linguagem de todos os habitantes da terra...

Génesis, 11

1. Introdução

A linguagem faz parte da História da Humanidade. Ela assume diferentes aspetos e componentes. Pode ser uma linguagem oral, escrita ou algo oposto, como seja a linguagem não verbal ou corporal. Acima de tudo o que está em causa neste pressuposto é o ato de comunicar e trocar mensagens e ideias, por isso são essenciais a perceção, o entendimento e a interpretação que se damos à comunicação efetuada e à mensagem emitida. Em todo este processo temos, segundo McLuhan, um emissor que emite uma mensagem, por um canal, com um propósito e que terá um efeito. O objetivo é que, antes de tudo, o recetor entenda o conteúdo da mensagem, qualquer que ela seja. Para tal terão de falar a mesma língua. E aqui o conceito de língua não se restringe à falada mas também, e acima de tudo, aos conceitos presentes nessa mensagem. Eles têm de ser decifrados e entendidos pelo recetor para que a mensagem seja percebida, entendida e se processe a comunicação. É por isso necessário que algo, ou alguém, sirva de ponte na comunicação permitindo que o conteúdo da mensagem seja percebido, sempre que emissor e recetor não partilhem a mesma língua. Este princípio vale tanto para a comunicação oral como para a escrita. Aqui recorreremos à tradução.

Então de que linguagem falamos? Conhecemos a linguagem falada e escrita, ambas verbais, mas existe também a linguagem não verbal, ou corporal. Para a linguagem escrita precisamos da tradução, quando os intervenientes não partilham a mesma língua e os mesmos símbolos. Para a linguagem não verbal, é o próprio recetor quem traduz a mensagem, mais ou menos subliminar, desta linguagem. Por vezes corretamente, outras incorretamente. Ora, para que tal não aconteça na linguagem verbal existe a tradução, para a linguagem escrita, e o intérprete para a linguagem falada.

Por agora vamos abordar os vários aspetos da linguagem verbal, escrita, e dentro desta uma área mais específica que é a tradução técnica.

De que tradução falamos? Como se distingue das restantes? Como se trabalha esta tradução?

Tentando responder a estas questões vamos analisar o Gabinete de Tradução do Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros, o trabalho realizado, as suas singularidades e o seu papel na estrutura organizacional do CEF e no contexto geral das diversas organizações em que esteve presente: DGCI, AGT e AT.

2. Traduzindo a tradução

A tradução será das mais antigas atividades humanas e, ainda hoje, continua presente e a ser essencial nas relações entre pessoas, países e povos.

Segundo Oustinoff (Azevedo e Vitti, 2022) há registo de traduções efetuadas pelos romanos, datadas do século III a.C. Lívio Andrônico é considerado o primeiro tradutor europeu conhecido, ao traduzir obras de escritores gregos. Cícero, 106 a 43 a.C., também traduziu obras de escritores e oradores gregos para o latim. Aliás serão os autores clássicos, gregos e romanos, os mais traduzidos da História. ao longo dos tempos essas traduções foram inicialmente feitas do grego para o latim, durante o Império romano e, posteriormente para as diversas línguas europeias. Todas estas traduções permitiram que não se perdesse a cultura clássica, seja no Teatro seja na Filosofia, que viria a moldar a cultura, História e civilização europeias. Esta difusão e preservação de textos para lá da data da sua criação é um dos maiores valores e contributos da tradução para a História da Humanidade.

Um momento marcante, neste contexto, aconteceu em 1822, quando foi decifrada a inscrição na Pedra de Roseta, datada de 196 a. C., que permitiu daí descodificar os hieróglifos egípcios. Esta Pedra contém um decreto escrito em três escritas diferentes: hieróglifos, demótico (uma escrita cursiva egípcia) e grego antigo. Foi a partir do texto em grego que foi possível, por comparação, descodificar os hieróglifos egípcios. Esta descodificação abriu as portas para o estudo e

conhecimento do Antigo Egipto dando acesso e conhecimento aos documentos produzidos nesse tempo.

Outro marco importante foi o início da tradução da Bíblia. Sendo, provavelmente, o documento mais traduzido da História do Homem, a sua tradução sofreu vicissitudes ao longo dos tempos. Partindo do Velho Testamento, em hebreu, e do Novo Testamento, em grego, foi então realizada a tradução do Velho Testamento para grego.

No ano 384 foi iniciada a tradução da Bíblia para o Latim. Essa missão foi confiada, pelo Papa Dâmaso I, a São Jerónimo. Esta tradução, a Vulgata, passaria a ser a única considerada válida e a única aceite pela Igreja. Com base nas traduções feitas dos diversos textos cristãos foi possível expandir o Cristianismo. Era fundamental dar a conhecer a Palavra.

Como ferramenta de entendimento e de esclarecimento entre pessoas e povos a tradução desempenhou também um papel relevante nos Descobrimentos portugueses. Chegados a paragens onde não se falava o português era necessário estabelecer uma comunicação, para além da força das armas.

Para que fosse possível uma interação com esses povos, tanto do ponto de vista comercial, como religioso, para expansão e evangelização, era necessário estabelecer uma comunicação. Quando em 1543 os portugueses chegaram à costa do Cabo Kadokura, no extremo sul da ilha Tanegashima deu-se início aos contactos entre portugueses e japoneses. Palavras portuguesas como pão (pan), copo (koppu), botão (botan), tabaco (tabako) ou sabão (shabon) passaram a integrar o léxico japonês, ainda se mantendo nos dias de hoje. Em contrapartida palavras como “biombo” ou “catana” foram absorvidas para o português, com origem japonesa. Esta interação terá resultado dos contactos possíveis que se foram desenvolvendo. Neste contexto, foram os Jesuítas quem liderou essa aproximação. Não existindo tradutores, com o conceito que hoje existe, foram eles que publicaram o primeiro dicionário de japonês/português.

O que é a tradução? Como se traduz? Com que finalidade? Que conteúdos? Quem o faz? Será uma ciência?

Perguntas importantes, mas demasiadas para este artigo, pelo que nos vamos cingir aos conteúdos relevantes para entendermos exatamente do que falamos quando se fala de tradução, como se executa o ato de traduzir, quem o faz, com que meios, que critérios e habilitações deve ter um tradutor e como a tradução se relaciona com o mundo da Fiscalidade.

O que é traduzir? Será o ato de tornar perceptível ao outro a nossa mensagem, qualquer que ela seja. O que queremos dizer com isto? Que a mensagem para ser entendida tem de ser transmitida numa linguagem entendida pelo recetor, ou pelo público com o qual estamos a interagir. Este princípio vale, não apenas quando falamos línguas diferentes entre emissor e recetor. Vale também, mesmo que a língua dos intervenientes seja a mesma, mas os conceitos sejam

estranhos e desconhecidos. É necessário que se faça a ponte do entendimento para que todos percebam a mensagem e estejam de acordo com ela.

Segundo Savory (Curvelo, 1997) todos os animais comunicam entre si mas a capacidade de falar diferentes línguas apenas está ao alcance e é uma característica do Homem. É uma situação biologicamente singular, na qual um determinado indivíduo é incapaz de perceber as palavras e expressões de outro. Esta barreira sobrepõe-se a outros obstáculos à comunicação, como sejam a distância e o ruído. Perante esta constatação foi preciso criar um mecanismo que superasse todos estes obstáculos, e esse mecanismo foi a tradução.

No entanto, a tradução é acompanhada de diversos desafios e obstáculos. Não é necessariamente possível que a uma palavra de uma determinada língua corresponda outra, equivalente noutra língua. Por esta razão, e outras, o fator humano é fundamental e determinante nesta actividade. O maior desafio, e aquilo que define uma boa tradução, é a procura, e obtenção, de equivalências e correspondências de forma a manter o sentido do texto e a dar a melhor correspondência na língua para a qual se está a fazer a tradução.

A tradução tem o poder de difundir conhecimentos, ideias, ideais e ideologias, de moldar pensamentos e influenciar opiniões e escolhas. Por isso, sobre os ombros do tradutor recaem grandes responsabilidades éticas e profissionais. Que responsabilidades são essas e quem é na verdade o tradutor vamos tentar apresentar a seguir.

3. Tradutor, o seu papel

O tradutor deve começar por ler o texto na língua de partida de forma crítica, mas também abrangente, para que numa segunda fase inicie a sua tradução como resultante dessa primeira abordagem. Relevante também é saber para quem se destina a tradução, no ponto de vista dos leitores, e em que tipo de publicação essa tradução será apresentada.

Desta forma, os tradutores lêem o texto de partida, não só como leitores, mas também como tradutores críticos. Para além destas características, a leitura do texto de partida é igualmente marcada pelas competências do tradutor.

O ato de traduzir é um processo único e singular, extremamente associado ao autor da tradução. Dessa forma referimos o trabalho apresentado em 2017 pelo European Master's in Translation (EMT) que veio tipificar as competências mais relevantes.

Assim, no que toca à competência de tradução destaca-se a fase da transferência entre as duas línguas, a que se associam competências metodológicas, estratégicas e temáticas, sendo também importante uma boa capacidade de interação com a tradução automática.

Na Norma ISO 17100-2015 (2015) encontramos um enunciado das principais competências que um tradutor deve demonstrar no desempenho do seu trabalho. Essas competências vão desde o profundo conhecimento da língua de partida e da língua de chegada, como também, competências que passam pela pesquisa, aquisição de informação e processamento, no sentido de assim poder entender os conteúdos das duas línguas sobre as quais está a trabalhar. Estas competências vêm completar a competência técnica essencial de traduzir, uma vez que virá enriquecer o seu trabalho com elementos e informações adicionais. Para além disso é também importante que saiba usar os diversos recursos eletrónicos à disposição e que ajudam na melhoria da qualidade da sua tradução. A habilitação técnica é adquirida na sua formação académica, mas só com a sua experiência poderá alcançar o máximo das restantes competências.

O tradutor, enquanto técnico, é a peça fundamental de todo o processo de tradução. Se há atividade, que se pretenda com qualidade, onde a presença humana é indispensável e não pode ser feita apenas por máquinas, é a tradução. A existência da tradução automática não pôr, e não pôs, em causa a tradução manual e humana. A introdução da tradução automática surgiu com o advento da informática e ganha hoje mais expressão com a Inteligência Artificial. No entanto a existência de mão humana na realização da tradução confere maior qualidade e exatidão à tradução que é feita. O cérebro humano tem faculdades únicas de induzir regras gerais e extrapolá-las para casos e exemplos mais complexos e particulares. A máquina apenas responde de acordo com os elementos aí colocados previamente, não alcançando fatores relevantes no processo de tradução como seja o contexto do documento, o seu objetivo ou o público a que se dirige. Estes elementos são importantes para o tipo de tradução que se faz de um determinado documento e é o espírito humano que consegue determinar as melhores opções a tomar perante cada contexto. No entanto a tradução automática tem feito o seu caminho no sentido de melhorar a qualidade final da tradução, deixando de empregar a tradução termo-a-termo e passando a incrementar gramáticas transformacionais de forma a oferecer uma análise sintática do texto, mais exata e próxima do original (Curvelo, 1982). Isto apenas foi possível quando os informáticos se uniram aos linguistas.

O tradutor é aquele que faz a ponte entre a Língua de Partida (LP), na qual está escrito o documento original, e a Língua de Chegada (LC), que será o resultado final da tradução efetuada.

Para Schleiermacher (Vaz, 2018, p. 30) só há dois modos de realizar uma tradução, enquanto processo comunicativo: o tradutor deixa o escritor desligado e inerte, e com isso leva o leitor em direção a ele; ou deixa o leitor em repouso e leva o autor até ele. Na primeira opção o leitor sente o mesmo que o leitor do Texto de Partida sentiu. Significa que experienciaria como se conseguisse

ler o texto na LP. Neste sentido isto significa que o tradutor não se deve tentar aproximar da forma como o autor escreveria se escrevesse na LC. O essencial é manter a veracidade e autenticidade do texto original, tal como o escritor o escreveu e com a mensagem que pretendeu transmitir. Para alcançar este objetivo o papel e sensibilidade do tradutor são essenciais e determinantes.

Segundo Curvelo (1982), para além do pressuposto atrás enunciado é também fundamental que o tradutor conheça profundamente a língua em que está escrito o documento original e aquela para a qual está a fazer a tradução. Se tal não acontecer corremos o risco de se perder informação na interpretação feita sobre o texto original e de, em consequência, se desvirtuarem os conceitos quando transpostos para a língua de chegada. O papel do tradutor não é apenas compreender a mensagem escrita, mas também, torná-la perceptível e entendível a todos quantos a vão ler, depois de traduzida. Em simultâneo deve também o tradutor olhar para o registo linguístico do texto e daí enquadrá-lo nos aspetos informativos, estilísticos e emotivos. A tradução não se pode ficar pela reprodução acrítica dos termos e conceitos na LP, mas antes transpor essa mensagem levando em linha de conta a situação/momentos descritos pelo autor. Todo este processo é importante, intenso e demorado, mas é o que faz a diferença na qualidade final da tradução e no entendimento que se consegue por parte do leitor. E é também esse leitor, relevante para o trabalho de traduzir. Dependendo da tipologia de documento sobre o qual está a trabalhar, romance, documento técnico ou jurídico, assim se associa o leitor. O grau de especificidade e especialidade da linguagem é diferente em qualquer dos casos. Um leitor ou um público mais especializado exigem também uma maior especialização do tradutor, no domínio e uso dos termos e conceitos, sendo importante a utilização da terminologia habitual dos leitores a quem se dirige. As opções e escolhas terminológicas do tradutor estão ligadas ao contexto sociocultural do público ao qual se destina a sua tradução. Este facto é relevante e determinante em traduções técnicas e jurídicas.

Assim, é fundamental que da parte do tradutor seja possível analisar a totalidade do texto, retirando daí a compreensão da especificidade da linguagem utilizada, seja nos termos seja no seu significado.

Outro item importante para o tradutor é o uso que ele faz da sua intuição, do seu instinto, na escolha da melhor palavra para um determinado texto, e como essa palavra resulta na passagem da mensagem e na qualidade final do seu trabalho.

Considerando a sua tarefa e a relevância que a mesma tem na formação cultural, educativa, social e mental dos cidadãos, o tradutor tem um enorme poder de influência que deve reconhecer e deve utilizar de forma equilibrada. Partindo destes princípios levantam-se diversas questões éticas que importam referir. No papel desempenhado por um tradutor são de extrema relevância as questões éticas. Como qualquer profissão, também na tradução se devem considerar e respeitar vários princípios éticos. O não respeito desses princípios vai alterar e prejudicar a tradução e também colocar em questão o próprio tradutor. Esses princípios éticos são uma

fronteira e um limite entre o que é possível fazer e não fazer ao traduzir um documento, seja literário seja técnico.

Um dos primeiros pontos a abordar é a questão da isenção. Ao tradutor exige-se, e espera-se, que olhe para todos os documentos de forma isenta, sem juntar ao seu trabalho as suas emoções e não permitindo que elas condicionem o seu trabalho. Essas emoções podem levar ao enviesamento do texto na língua de chegada, à omissão de termos e seleção de palavras que levem a interpretações contrárias às do original.

Outra condição fundamental é o cuidado técnico, formal e de conteúdo a dar a uma tradução. O tradutor deve, e espera-se, que procure fazer um trabalho o mais competente possível e isso implica estudo, pesquisa e cientificidade na escolha dos termos. Uma tradução descuidada, no campo jurídico, abre uma porta à má interpretação de conceitos, à confusão da parte de quem lê e apresenta um documento incompleto e deficiente. Tratando-se de uma tradução de um documento oficial esta exigência é maior, porque maior é a sua responsabilidade.

Em simultâneo, o tradutor deve privilegiar o princípio da confidencialidade, em qualquer forma ou tipo de tradução. O nível de sensibilidade dos assuntos com os quais pode ter de trabalhar obriga a este compromisso. Documentos jurídicos e oficiais, classificados como secretos ou reservados devem merecer da parte do tradutor o maior respeito e cuidado no cumprimento dessa norma. Nas suas mãos podem estar informações extremamente sensíveis.

O tradutor deve respeitar o texto que tem à sua frente e o seu autor, não o desvirtuando. Deve manter a estrutura e coerência desse texto, não o alterando, desvalorizando algumas partes, destacando outras, quando tal não foi feito nem desejado pelo seu autor.

Por outro lado, deve ser dada e assumida toda a liberdade de traduzir por parte do tradutor. Não pode haver qualquer vestígio de condicionamento, pressão ou limitação no seu trabalho. Estes princípios vão dar ao tradutor a maior amplitude ao seu trabalho, facilitar todo o processo de tradução, manter a fidelidade desejada ao texto inicial e obter, no final, um trabalho que foi também uma criação do tradutor. Dele próprio e de mais ninguém.

Não queremos deixar de salientar um aspeto, por vezes esquecido, mas subtil. Dependendo do tipo de tradução e do documento muitas vezes o tradutor é confrontado com documentos originais em línguas já não faladas atualmente ou em versões da sua língua materna mas num contexto histórico de tal forma antigo que ele desconhece os seus conceitos e palavras. Traduzir obras de Shakespeare, por exemplo, exige não apenas o conhecimento da língua inglesa atual mas também da que se falava no Século XVI. Qualquer língua sofre evoluções, alterações e adaptações. Dependendo do tempo em que estamos a trabalhar o texto original assim nos deparamos com uma forma e estilo linguísticos próprios e por vezes desconhecidos.

Por fim, e tendo em conta a atualidade, ao tradutor pede-se que seja ele a fazer a tradução, usando dos seus conhecimentos e das suas competências e não recorra a métodos mecânicos

de tradução. Esse recurso quando utilizado para o desempenho da tarefa de tradução vai desvirtuar todo o processo de traduzir e levar a resultados e textos de qualidade duvidosa que, para além de porem em causa a qualidade do trabalho podem trazer imprecisões, incorreções e más interpretações. O surgimento e amplo desenvolvimento e difusão da Inteligência Artificial abre a porta a esta tentação de facilitismo.

Em conclusão, não se pode exigir ao tradutor que se substitua ao autor ou ao técnico que escreveu o documento. De igual forma não se lhe pode pedir que tenha um conhecimento profundo da matéria do documento. Aquilo que ele deve fazer é ter um conhecimento sumário, suficiente, do assunto e dos seus termos a que vai associar os seus conhecimentos linguísticos. O processo de documentar-se faz também parte do ato de traduzir. Assim terá de recorrer a outras estratégias para que o texto, a ideia, o objetivo do texto que está a traduzir surjam o mais próximos e fidedignos ao original.

A tradução final de todo o documento é também o reflexo do seu tradutor, das suas capacidades e competências técnicas e opções tomadas ao longo do processo de tradução. O ideal seria estarmos perante alguém que, para além de ser tradutor, tivesse também formação técnico-científica na área sobre a qual está a traduzir. Muito raramente tal acontece...

4. As várias traduções possíveis

Como encarar a tradução jurídica?

Será suficiente declarar que uma tradução jurídica é aquela que tem termos jurídicos? O que dizer de outros textos que tem também termos ou terminologia jurídica? Os autores dividem-se no que toca a esta distinção e definição sobre o âmbito da tradução.

Para Daniel Gouadec (Mendes, 2021, p.3) apenas existem dois tipos de tradução: geral e especializada. A geral será aquela que integra todos os documentos que não se debrucem sobre uma específica área do saber. Por outro lado, a especializada já se deve associar a um domínio especializado e que por norma se dirige a um público concreto, especializado e conhecedor desse assunto. Este autor considera, no entanto, existir uma subcategoria de acordo com a temática específica do texto, onde enquadra a tradução jurídica.

Já, segundo Cao (Mendes, 2021, p.4) poderemos subdividir a tradução nas diferentes tipologias: geral, literária e especializada, ou técnica.

Outros autores referem-se também à tradução institucional. Esta traduz documentos veiculados por uma instituição com a finalidade de informar ou se apresentar. Serão instituições

nacionais ou internacionais, órgãos públicos e organizações de diversa índole, como sejam a OCDE, ONU ou União Europeia. Aqui falamos de traduções que podem ir de trabalhos técnico-científicos a documentos de cariz legislativo e jurídico que deve ser aplicado a um conjunto mais ou menos vasto de Estados em diferentes geografias.

No entanto o ponto de partida desta definição começa na distinção entre tradução técnica e tradução especializada no âmbito da tradução jurídica. Será técnica? Especializada? Ambas? Para Byrne (Camps, 2019, p. 19), por exemplo, a tradução técnica será aquela que se refere, e emprega, termos técnicos, como na área da tecnologia. A tradução especializada implica o domínio de termos especializados. Aqui inclui as traduções jurídicas.

Schubert (Camps, 2019, p. 20), por seu lado considera a mesma distinção entre tradução técnica e especializada, sendo que para ele a tradução especializada é apresentada numa perspetiva mais lata da tradução técnica. A tradução técnica em sentido restrito é a tradução de manuais de instruções de equipamentos tecnológicos, ou fichas de manutenção e instalação, ou seja, documentação de conteúdos restritos e linguagem especializada.

Integramos, assim, a tradução jurídica no campo da tradução especializada, mercê da amplitude dos conceitos empregues e da especialização que é exigida ao tradutor.

Por outro lado, a tradução técnica é, segundo Curvelo (1982), uma tradução factual, uma vez que é a tradução que trabalha com informações precisas e concretas. Aqui começa-se pela exploração do texto, determinando qual o seu assunto e qual, ou quais, as matérias aí abordadas. Este momento é essencial pois é partir deste conhecimento do documento que o tradutor delineia o tipo de tradução que vai fazer. Praticamente em todo o tipo de documento que é traduzido o tradutor pode sentir a necessidade de recorrer a outras fontes de informação que o auxiliem a escolher os melhores termos e a melhor estrutura frásica. Tratando-se de uma tradução técnica essa necessidade torna-se mais evidente e mais necessária. Entre essas fontes de informações falamos de especialistas técnicos na área temática do documento, ou outros tradutores mais experimentados.

Numa determinada perspetiva a tradução técnica exige mais do tradutor do que qualquer outra. Nesta tradução a terminologia é mais específica e especializada, obrigando a um maior domínio dos termos e do seu significado, seja no documento original, LP, seja no documento final para o qual se está a fazer a tradução, LC.

Neste tipo de tradução também se encontram com mais frequência a introdução e o surgimento de novos termos, de acordo com a época, novas realidades político-económico-sociais, desenvolvimento tecnológico, entre outros. Este será um dos principais desafios para o tradutor.

A tradução jurídica destaca-se pelo uso de termos especializados, como sucede noutras áreas do saber também alvo de tradução. No entanto a tradução jurídica vem ainda acompanhada de

outros traços distintivos: a pluralidade dos seus intervenientes/autores: juristas, legislador, políticos...; a tipologia da documentação associada: Códigos, Tratados, Convenções, legislação, contratos...; e os tipos de texto/documento muito variáveis: Lei, contrato, Acórdão.

Para alguns autores este conceito de tradução jurídica é levado mais longe. Segundo Cao (Camps, 2019, p. 21) a sua classificação pode variar de acordo com a função do objeto do texto de partida (TP), podendo ser uma tradução de legislação nacional ou internacional, tradução de documentos jurídicos de âmbito privado ou de trabalhos académicos na área do Direito, podendo ainda considerar-se a tradução de jurisprudência. Outra característica a levar em linha de conta é classificá-la de acordo com o carácter jurídico, sendo vinculativo ou não. Aqui distingue-se entre um texto legislativo com força legal ou um texto jurídico de índole académica.

Numa outra perspetiva é também importante considerar a tradução à luz do texto de chegada (TC), olhando para ele de acordo com a sua finalidade ou propósito. Quer isto dizer, determinar se o texto na língua de chegada produz os mesmos efeitos legais que produziu na língua de partida. Poderemos estar a falar de uma tradução de um Tratado ou Convenção, apenas com uma finalidade informativa ou académica. No entanto, esse mesmo documento pode ter força legal e institucional quando é traduzido para entrada em vigor no regime jurídico do país para o qual é feita essa tradução. Falamos aqui das Convenções de Dupla Tributação, por exemplo. O princípio da finalidade para a qual é feita a tradução é aqui relevante. Pode ser normativa ou informativa.

5. Os desafios da tradução jurídica

A tradução jurídica traz algumas singularidades e outros tantos desafios. Um tradutor de textos jurídicos está a lidar com dois regimes jurídicos diferentes e espera-se que tenha conhecimentos abrangentes sobre os dois, para uma melhor e mais exata tradução. Este pressuposto vai mais além de apenas dominar duas línguas distintas. Pede-se mais competência, sagacidade e conhecimentos ao tradutor.

Para além desta singularidade é também de registar que no âmbito da tradução jurídica o tradutor estar a trabalhar com ordenamentos jurídicos de estruturas e origens diferentes. Se no contexto europeu é consensual distinguir entre os ordenamentos de raiz anglo-saxónica (*common law*), do outro lado temos o direito continental, que vai beber os seus princípios e conceitos ao Direito Romano. A necessidade de ter este princípio presente é fundamental para o tradutor uma vez que a estrutura e significado dos conceitos pode não ser totalmente igual. Aqui incluímos também a linguagem jurídica que se caracteriza pelas suas nuances e singularidades em resultado da sociedade, valores e História de onde ela vem. Geografias diferentes e distintas

apresentam conceitos e significados também distintos que importa transpor para a língua de chegada, não deturpando o seu significado e não deixando dúvidas na sua interpretação.

Tal como fizemos a distinção e comparação entre o processo de tradução linguística de romances e textos generalistas e lúdicos com a tradução de documentos técnicos e jurídicos, é também importante distinguir e destacar o papel e modo de trabalho de um tradutor técnico-jurídico.

No mundo globalizado em que vivemos as interações entre países, povos e sociedades sucedem-se e necessitam de um processo ágil e eficaz de comunicação onde a mensagem seja entendida. A necessidade de traduções e de tradutores que as realizem com qualidade, competência é por demais evidente.

Nesta tipologia de tradução o papel e as capacidades o tradutor são ainda mais relevantes, sob vários aspetos. O primeiro é a exigência de conhecimentos profundos da língua de partida e de chegada, não apenas em termos gerais mas, acima de tudo, específicos. Os textos trabalhados neste contexto de tradução utilizam termos e linguagem muito especializados e tecnicamente desafiantes que exigem praticamente o mesmo grau de conhecimento por parte de quem os traduz. Não se trata apenas de saber a definição de um termo ou conceito. Trata-se de determinar o que significa esse conceito na língua de partida e como encontrar um termo similar na língua de chegada, para que não se perca o sentido e significado da palavra ou designação. Este aspeto leva a uma enorme especialização por parte do tradutor, mas também uma constante atualização. Isto exige ao tradutor jurídico uma pesquisa constante desde o início do seu trabalho e uma grande técnica de pesquisa e de uso de todo o tipo documentação, que funciona como fonte de informação para o seu trabalho.

Quanto maior a complexidade da linguagem do texto, da especificidade dos termos, do contexto em que se insere o documento em que está a trabalhar, assim será o grau de exigência do seu trabalho e o resultado do mesmo. Assim, segundo Asensio (Vaz, 2018, p. 35) “...a aptidão e as competências linguísticas do tradutor devem deixar-se moldar pelos seus conhecimentos jurídicos por forma a se adaptarem à linguagem jurídica, para que, em seguida, ele consiga transpor as informações e a própria linguagem para a realidade do sistema jurídico da LC”. Determinante no bom desempenho de uma tradução técnica será a experiência experimentada pelo seu tradutor. Essa experiência traz contactos intensos com a terminologia, para além de acompanhar o desenvolvimento jurídico com os novos conceitos que possam surgir.

No entanto algumas estratégias de trabalho são comuns às praticadas quando se traduz um texto literário: deve também ser possível identificar as diversas partes em que se divide o documento e daí passar a sua análise do geral para o particular, conseguindo uma perspetiva total e completa do texto.

Outra técnica por vezes utilizada é a comparação textual com outras línguas nas quais esse documento já tenha sido traduzido. Assim será possível determinar, com maior acuidade, a melhor definição de determinado conceito e a escolha do termo mais indicado na língua de chegada. Para tal o tradutor jurídico deve conhecer mais do que duas línguas estrangeiras e ter também uma maior abrangência dos conceitos e significados da sua língua materna, de forma a não falhar na seleção dos termos mais adequados.

Importa referir a importância que a atenção dada ao estilo do documento jurídico deve merecer por parte do tradutor. Um texto jurídico pode trazer ambiguidades e importa que a tradução seja esclarecedora e direta. Não basta considerar na tradução o que se diz, mas também como se diz e, assim, como é transposto para a língua de chegada.

Por fim, queremos destacar o papel do tradutor quando trabalha sobre documentos jurídicos de ordenamentos antagónicos e com valores conflituantes. O seu papel é determinante em manter a coerência do conteúdo do documento, mas não subvertendo, ou desvalorizando, os conceitos e princípios do país da língua de chegada quando escolher os termos a utilizar na tradução.

Em conclusão, diremos que o tradutor tem também uma função de soberania, quando trabalha documentos de Direito Internacional. Para além de trabalhar em nome de um Estado soberano, acaba muitas vezes a representar esse mesmo Estado ao tornar oficiais documentos que de outro modo não seriam subscritos por esse Estado. O cuidado, atenção e veracidade dadas à sua tradução são determinantes para evitar conflitos futuros e litígios desnecessários.

6. A tradução e a fiscalidade

Aplicar a tradução ao campo da fiscalidade apresenta as mesmas dificuldades inerentes a qualquer tradução técnica. Traduzir documentos de temática fiscal traz logo um enorme desafio pela singularidade dos seus termos e pela dificuldade de os recriar num texto final que seja compreensível e revele o espírito e objetivo do documento de origem.

Se falamos de documentos de âmbito fiscal mas de carácter informativo ou académico as dificuldades serão umas, mas quando falamos de documentos oficiais as dificuldades são enormes. Neste contexto estamos perante documentos que assumem força de lei, documentos que são traduzidos de forma a vincular um Estado a um conjunto de itens e que não podem oferecer qualquer dúvida de interpretação. A precisão necessária para a transposição de conceitos em língua estrangeira é essencial para que se assumam, sem dúvidas, o que se está a aprovar. Ora começa aqui uma grande dificuldade. Relembrando o que se disse anteriormente,

nestes documentos poderemos estar perante regimes jurídicos diferentes e até distintos cujos significados dos termos não são necessariamente iguais. O tradutor tem de entender esse regime ou sistema fiscal e articulá-lo com o sistema fiscal da língua de chegada para que não restem dúvidas sobre os termos que escolheu.

Para além desta questão há outra deveras relevante e que surge constantemente. As sociedades são mutáveis, os ordenamentos jurídicos refletem essas mesmas sociedades. No entanto cada sociedade desenvolve-se e evolui em velocidades e padrões diferentes. É comum um tradutor na área da fiscalidade deparar-se com termos na língua de partida que não têm correspondência na língua de chegada. O que fazer nestes casos? Uma das opções, segundo Curvelo (1997, p. 382) é o denominado *empréstimo*, onde o tradutor utiliza diretamente o termo da LP. Ele faz uma importação desse termo. Será, sem dúvida, a negação do que deve ser a tradução, mas assim temos o enriquecimento da LC para além de não se deixar de indicar o termo mais correto. Outra possibilidade é o *decalque* no qual o novo termo, não existente na LC é assimilado por essa mesma língua. Outras opções existem, mas estas serão as mais presentes numa tradução em fiscalidade. Um caso muito semelhante ocorreu no contexto da União europeia. Em virtude da inexistência de um termo na língua de chegada foi incorporada a palavra *interoperabiliteit* no léxico neerlandês, para descrever redes de serviços (Barents, 1997, p. 54)

No entanto, é essencial que o tradutor mantenha uma grande proximidade com técnicos e especialistas em fiscalidade, de modo a se aperceber do real significado desses termos e como se podem transpor para a LC, para além de se atualizar no que toca ao surgimento de novos conceitos. É importante referir que a qualidade das traduções será tanto maior quanto maior for a experiência do tradutor e a sua atualização, seja em termos linguísticos seja em termos técnicos de fiscalidade. Essa atualização é essencial, se considerarmos que em 2001 era possível encontrar 2000 termos técnicos de fiscalidade no *International Tax Glossary*, do IBFD (Grau Ruiz e Ñíguez Bernal, 2003) e na sua edição de 2021 esse número já ronda os 4000. Em cerca de 20 anos o número de termos técnicos praticamente duplicou, o que leva a uma necessidade e a capacidade de atualização dos tradutores, legisladores e fiscalistas permanente. Essa exigência no âmbito da fiscalidade e a forma como esses conceitos são aplicados trazem a estas traduções um nível de exigência e qualidade acima da média. Tal facto apenas é compatível com tradutores muito especializados e com largos anos de experiência.

Em conclusão, poderemos afirmar que as ferramentas e instrumentos de trabalho em tradução de fiscalidade são diversas. Passam pela doutrina técnica em Direito fiscal, jurisprudência, manuais técnicos de autores destacados na matéria, documentação técnica de vária ordem, material de referência, como dicionários ou glossários e, acima de tudo muita experiência, sensibilidade linguística e muito diálogo entre tradutores e técnicos especialistas em tributação. Desta conjugação teremos versões na língua de chegada que, de facto, refletem o que foi escrito

na língua de partida e apresentam o seu conceito/vocabulo mais exato. Foi este desafio que sempre foi sentido no Gabinete de Tradução do CEF.

7. Gabinete de Tradução do CEF

O Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros (CEF) tem uma origem que remonta a 1963, no Decreto n.º 45095, de 29 de Junho.

Nesta primeira referência institucional ao CEF são também descritas, no artigo 21.º, III, as diversas carreiras aceites para este serviço e que passavam por Juristas e Economistas. No entanto, no §3 do artigo 21.º, IV, é explicitamente referido que: “...*além dos quadros privativos do Centro de Estudos Fiscais e do Gabinete Técnico de Avaliações e Instalações, poderá o Ministro das Finanças, mediante proposta do director-geral e por contrato de prestação de serviços, incumbir técnicos da especialidade ou entidades de reconhecido mérito, ainda que estranhos ao Ministério, de prestarem colaboração temporária ou eventual e bem assim encarregar outras pessoas da execução de quaisquer trabalhos necessários ao bom funcionamento daqueles serviços*”. Terá sido ao abrigo desta disposição que em 1965 se criou um Gabinete de Tradução na DGCI, colocado na dependência do CEF. Não existia uma referência institucional a esse Gabinete mas deu-se início a um laborioso e profícuo trabalho de tradução no âmbito da Fiscalidade¹. Este trabalho começou pela realização das imprescindíveis traduções das Convenções de Dupla Tributação.

A 5 de Novembro de 1974 é publicado o Decreto-Lei 576/74. Nele se aprovam algumas alterações no que toca à orgânica da DGCI, dos seus quadros de pessoal e concursos de admissão. No entanto continua a não constar qualquer referência explicita ao Gabinete de Tradução.

A 5 de Julho de 1975, nova reestruturação da DGCI é realizada pela Portaria 419-B/75. Aqui são alterados, sobretudo, os quadros das Repartições de Finanças e condições de acesso a concursos de pessoal. No ano seguinte o Decreto-Lei n.º 19/76, de 14 de Janeiro vem alterar, explicitamente, as condições de candidatura às carreiras do CEF, definindo as licenciaturas aceites a concurso. Outras alterações aos quadros de pessoal da DGCI foram realizadas nos anos subsequentes, mas nenhuma delas relativamente ao CEF. Esta sucessão legislativa culmina com o Decreto-Lei n.º 363/78, de 28 de Novembro. Aqui é feita a reestruturação da DGCI e são definidas

¹ Foi desde este ano que a Dr.ª Teresa Curvelo, Senadora da Fiscalidade pelo IDEFF – Instituto de direito Económico Financeiro e Fiscal da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, desde 2014, desempenhou funções elaborando trabalhos de particular dificuldade e dimensão e que se tornou uma referência na Fiscalidade em Portugal. Muita da informação constante deste artigo passa pela entrevista que concedeu ao autor.

as suas atribuições. De entre essas atribuições ressalta as que estão inscritas no art. 3.º. cujas alíneas f) e g) fazem menção a tarefas para as quais é necessário o recurso à tradução. A saber:

“f) Assegurar a execução dos acordos internacionais em matéria fiscal;

g) Contribuir para a investigação no domínio da fiscalidade e para o aperfeiçoamento da técnica fiscal;”

As referências ao Gabinete de Tradução são inexistentes, mas o seu desempenho e preponderância são incontornáveis para alcançar e realizar estas atribuições.

É de referir, no entanto, que no Decreto-Lei 117/77, de 30 de Março, que revê a estrutura do CEF, no seu artigo 2.º., é referido:

“f) Participar, no domínio da sua competência técnica, na negociação das convenções internacionais em matéria fiscal;

g) Prestar apoio técnico aos serviços competentes da Direcção-Geral em matéria de execução das convenções internacionais fiscais e participar no procedimento amigável;

h) Assegurar a participação regular nos trabalhos de organismos internacionais especializados no domínio da fiscalidade;

i) Assegurar a representação portuguesa em reuniões internacionais para o estudo dos problemas tributários;”

Assinale-se, a propósito, que apenas em 1977 a Dr.ª Teresa Curvelo ingressou na carreira técnica superior, sendo até aí tarefeira.

Estes conteúdos demonstram a necessidade da existência de um serviço de tradução que auxilie no desempenho destas atribuições destacando-se aqui as negociações das Convenções para evitar a Dupla Tributação.

Mais tarde, no Decreto-lei n.º 408/93, de 14 de Dezembro, é aprovada uma nova Lei Orgânica da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos (DGCI). Neste diploma, logo no artigo 2.º, ao elencar as atribuições da DGCI, nas alíneas g) a j) é possível encontrar conteúdos onde a necessidade de trabalhos de tradução é fundamental, tal como verificado em 1978. A saber:

“g) Cooperar com as administrações fiscais de outros Estados nos termos do direito comunitário e dos acordos internacionais em matéria fiscal e legislação aplicável;

h) Assegurar a participação regular nos trabalhos de organismos internacionais especializados no domínio da fiscalidade;

i) Assegurar a representação portuguesa em reuniões internacionais para o estudo dos problemas tributários;

j) Assegurar a execução dos acordos e convenções internacionais em matéria fiscal, nomeadamente os destinados a evitar a dupla tributação;”

Ainda neste diploma, no artigo 17.º, apresentam-se as atribuições do CEF e nelas constam:

“a) Realizar trabalhos de investigação nos domínios respeitantes à fiscalidade e matérias afins;

f) Participar, no domínio da sua competência técnica, na negociação das convenções internacionais em matéria fiscal;

g) Prestar apoio técnico aos serviços competentes da DGCI em matéria de execução das convenções internacionais fiscais e participar no procedimento amigável;”

Entre referências explícitas e outras mais gerais, a necessidade da tradução de documentos era essencial para o cumprimento destas atribuições tendo se alargado o âmbito de tarefas cometidas ao CEF, no campo da fiscalidade internacional.

A criação da AGT, Administração-Geral Tributária, em 2000, veio reconfigurar a DGCI e criar este novo serviço. Na nova estrutura passou a estar integrado o CEF e todas as competências que já lhe eram atribuídas. O Gabinete de Tradução manteve-se sob a sua tutela e manteve o trabalho de tradução de documentos oficiais de vária ordem de cariz legal e normativo. A extinção da AGT em 2002 fez com que o CEF regressasse à DGCI, sem alterações seja na sua estrutura, seja nas suas competências. Tal situação se manteve com a criação da AT em 2012.

Nesta breve descrição orgânica e legislativa fica patente a importância dada às atribuições que passavam pelas relações com outros Estados e outras Administrações Fiscais. Em consequência disso a necessidade de se proceder a traduções dos documentos mais relevantes.

Outro aspeto importante a destacar é a relação e dependência que o Gabinete de Tradução sempre teve em relação ao CEF, independentemente da estrutura a que este pertenceu.

O papel de maior destaque da tradução foi a sua presença assídua, e imprescindível, nas negociações das Convenções de Dupla Tributação. A importância era tal que a sua presença era requisitada desde o início das negociações, de forma a esclarecer os negociadores das terminologias usadas. Este acompanhamento continuava posteriormente na redação da própria Convenção uma vez que os conceitos aí colocados deveriam ser exatos e esclarecedores. Não pode haver lugar a ambiguidades. Casos há em que a tradução de artigos de CDTs não corresponde ao termo exato aplicado e usado num determinado país e não segue a terminologia utilizada pela doutrina desse mesmo país (Maisto, 2004). Por vezes segue-se a tradução direta dos termos usados na versão inglesa o que nem sempre é fidedigno com a realidade do país para o qual se está a traduzir. A experiência e sagacidade do tradutor fazem toda a diferença na qualidade e credibilidade do texto final.

Tendo sido a negociação das Convenções o que mais destacou o Gabinete de Tradução, as suas traduções abrangiam também diversos tipos de correspondência que chegasse ao CEF,

pareceres sobre consultas fiscais, textos de Acordos internacionais, legislação estrangeira, com destaque para todo o tipo de legislação comunitária (Diretivas, Regulamentos, Recomendações, etc. Neste particular assumiram importância relevante a legislação de IVA e de harmonização fiscal. Ainda neste contexto realizaram-se traduções e retroversões de Comunicações ou Relatórios técnicos para Congressos internacionais e para Organizações internacionais, como OCDE e ONU. Neste particular consideram-se a tradução de questionários e respetivas respostas oficiais de Portugal em resposta a pedidos destas organizações, a que se juntam também as traduções de relatórios, textos, estudos e diversas publicações produzidos por essas instituições que mercê da sua componente técnica apenas o Gabinete de Tradução estava capacitado para as realizar com rigor e exigência (Curvelo, 1982). Devemos também referir outro tipo de trabalhos em colaboração com outras instituições nacionais e estrangeiras: Banco de Portugal, FMI e diversas revistas de fiscalidade. Destacam-se as retroversões feitas do sistema fiscal português para outras línguas ou a tradução de vários documentos que serviram de apoio à Comissão de Reforma fiscal, nos anos 80.

8. Ciência e Técnica Fiscal

A revista CTF, da responsabilidade do CEF, respondendo às suas atribuições de divulgação e esclarecimento de matérias fiscais passou, desde cedo a integrar conteúdos realizados pelo Gabinete de Tradução.

O início que foi dado na década de 60 na realização de Convenções para evitar a Dupla Tributação, foi depois acentuada com a entrada de Portugal na EFTA e com uma maior aproximação a outros países europeus. A importância e a necessidade de traduzir todos os documentos oficiais era por demais evidente. O trabalho feito neste Gabinete, que nas primeiras décadas apenas era constituído pela Dr.^a Teresa Curvelo, muitas vezes, extravasou a própria DGCI dando apoio a Gabinetes Ministeriais. A especificidade dos temas e dos conceitos exigia um trabalho atento e cuidadoso e sempre acompanhado de atualizações de forma a que os princípios negociados e descritos no documento de origem fossem devidamente transpostos para o português.

Numa breve abordagem aos números da Nova Série da Ciência e Técnica Fiscal foi possível determinar que ainda antes da criação do Gabinete de Tradução, já se publicavam documentos fiscais estrangeiros, traduzidos para português. Assim, encontramos no n.º 63, de Março de 1964 a Lei Geral Tributária espanhola e no número seguinte, de Abril do mesmo ano, um Projeto de Reforma do sistema tributário espanhol. Ambos os documentos fazem referência à publicação oficial original, mas sendo aqui transcritos na sua totalidade em português, não é crível que

tivessem sido publicados originalmente, também em português. Posteriormente os n.ºs 72 e 73, de dezembro de 1964 e Janeiro de 1965, apresentam o Projeto de Convenção destinada a evitar as duplas tributações em matéria de impostos sobre o rendimento e sobre a fortuna. Esta publicação tinha sido antecipada numa referência saída no n.º 61, de Janeiro de 1964, com base num artigo da revista da OCDE, *L'Observateur* e resultou no Caderno CTF 36. Poderemos inferir que foi o início de uma longa História sobre as Convenções de Dupla Tributação. Daqui deu-se início à publicação na revista CTF de todas as Convenções assinadas por Portugal, neste âmbito, integrando a necessária versão em português. Apesar de não haver registo da existência do Gabinete de Tradução do CEF, fica patente a importância e a necessidade que à época já se dava à relação e, conhecimentos e contactos com outros sistemas fiscais e ordenamentos jurídicos. Neste caso em concreto, a grande interligação entre Portugal e Espanha. De tal forma que ainda em 1969 é publicada a CDT entre os dois países.

Verificou-se que depois do 25 de Abril de 1974, esses conteúdos se diversificaram. A necessária abertura do país e a entrada em vários organismos mundiais fez com que integrasse Convenções, Tratados e Acordos, de vária índole. A adesão à CEE, atual União Europeia, tornou essa necessidade ainda mais premente. Constituída por um conjunto de países e englobando um conjunto diverso de línguas, que se foi diversificando a cada nova adesão, foi essencial instituir uma forma segundo a qual todos os textos emanados pela UE, desde o seu início, estivessem acessíveis a todos os cidadãos, uma vez que não é possível ter desconhecimento da lei. Toda a produção legislativa, devia ser do conhecimento de todos e por isso se criou um sistema multilingue de natureza jurídica. Tratava-se, no entanto, de uma Torre de Babel, segundo Barents (1997) onde é necessário uniformizar a linguagem. Essa uniformização nem sempre foi fácil, ou até exequível. A título de exemplo, acerca da concorrência no seio da UE, como designar a expressão *abuso de posição dominante* quando transposta para as diversas línguas? A transposição da expressão para as várias línguas era inequívoca. Significava que o poder excessivo de uma empresa no mercado pode ser dominante. O desafio, e a dificuldade, era expressar nessas línguas o conceito de *dominante* de forma a não adulterar nem dar interpretações erradas (Barents, 1997).

Cientes destes desafios diversos membros do CEF passaram a representar Portugal em reuniões e organismos internacionais. Para tal era necessário aceder à versão portuguesa dos documentos que seriam depois assinados e aprovados. Essas versões, muitas vezes tinham a sua colaboração, mas era o Gabinete de Tradução que realizava todas essas traduções. Por essa razão passou a ter uma presença relevante nessas reuniões. Todos esses documentos eram publicados nas coleções de Ciência e Técnica Fiscal, fosse no Boletim, fosse nos Cadernos.

Em toda a coleção de Cadernos CTF a presença de edições com base em traduções de documentos oficiais, realizadas pelo Gabinete de Tradução é relevante. Por exemplo, entre os n.ºs 193 a 195 e posteriormente nos n.ºs 204 e 214 foram compiladas todas as Convenções, assinadas

por Portugal. É de referir também o CCTF 215 com a Norma para a troca automática de informações de contas financeiras. Mas um vasto conjunto de outros Cadernos trazem documentação oficial traduzida para português. Entre esse conjunto o que se destaca são as diversas versões que a Convenção Modelo da OCDE foi sofrendo ao longo dos tempos. Cada nova versão era alvo de uma tradução e depois publicada num Caderno CTF. Para além dessa encontramos também outras traduções, como sejam das convenções fiscais entre países desenvolvidos e países em vias de desenvolvimento, emitida pela ONU. No entanto, a que se destaca pela sua importância e relevância foi a tradução da 6.^a Diretiva IVA. Esta Diretiva, pelo seu grau de diversidade e amplitude dos assuntos aí abordados, trouxe um grande desafio à sua tradução. Colocada perante termos técnicos de diversas áreas do saber foi necessário recorrer aos conhecimentos especializados de outros técnicos, neste caso de veterinária (Curvelo, 1982) que permitisse determinar o significado exato de alguns dos conceitos e termos aí colocados. Este é um dos principais desafios de um tradutor técnico quando trabalha temas fiscais. Fora deste âmbito, mercê da experiência e reconhecimento do trabalho desempenhado, o Gabinete de Tradução foi integrado em projetos internacionais supervisionados, seja pela União Europeia seja pela ONU, no âmbito de formações técnicas em fiscalidade.

Outra vertente de destaque em cujo trabalho participou o Gabinete de Tradução foi na transposição de diretivas da EU. Este ato é fundamental para o cumprimento da integração de Portugal neste grande bloco, pelo que a transposição é essencial. Essa transposição apenas realizada com base na tradução que é feita para o português. Aqui os desafios foram constantes, seja pela importância destes documentos, seja pelo seu conteúdo, seja pela responsabilidade que a tradução traz, uma vez que está a ser feita em nome do país. A terminologia existente nestes documentos, no seu cariz técnico, coloca muitas vezes desafios e levanta questões. É necessário que o termo escolhido seja exato e reflita o significado que tem na sua origem.

9. Conclusão

O ato de traduzir foi significativo e marcante ao longo da História. Com ele foi possível chegar outros lugares e conhecer outros povos, conceitos e culturas. A abrangência que a tradução traz faz com que assuma diversas tipologias. A necessidade de escolher conceitos reconhecíveis e reconhecidos é transversal a todos os tipos de tradução, no entanto cada tipologia assume as suas singularidades.

De entre elas assume especial relevância a tradução jurídica. Dentro de uma tradução especializada a tradução jurídica é relevante pela amplitude e diversidade documentos que são alvo de tradução. O seu peso legislativo, a força de lei que muitos desses documentos assumem

tornam estas traduções especialmente exigentes e complexas. O conteúdo é desafiante e da parte do tradutor várias competências são necessárias.

No que toca a conteúdos de temática fiscal estas questões são ainda mais relevantes. Por isso o Gabinete de Tradução do CEF foi tão necessário e desempenhou um papel de proa nesta atividade, dando amplo destaque ao CEF e à DGCI, AGT e AT. Foi o único serviço de tradução no Ministério das Finanças e por essa razão realizou traduções fora da DGCI para apoio de Gabinetes ministeriais. A necessidade de haver um serviço que efetuasse a tradução de textos legislativos, Tratados, Convenções e outros foi sentida desde cedo. A integração do país no contexto europeu e mundial, para além da importância de existir uma Administração Fiscal cooperante e membro de organismos internacionais trouxe a necessidade que todo o tipo de documentação fosse traduzida. A sua participação está registada em reuniões e Congressos no âmbito da IFA, CIAT, OCDE, UE, ONU, sempre em apoio e representação de Portugal.

A integração de Portugal na União Europeia abriu a porta a uma multitude de documentos e textos vários. Para tal era necessário que a tradução fosse rigorosa e fidedigna. Tornou-se necessária a existência de uma equipa de tradutoras experientes e competentes. Foi exatamente o que aconteceu com o Gabinete de Tradução. O seu papel foi determinante no sucesso que o país foi alcançando no que toca à negociação de Convenções de Dupla Tributação ou na transposição de Diretivas, por exemplo. Este facto foi reconhecido por todos e ainda hoje continua a ser primordial a existência de traduções para diversas tipologias de documentos. A globalização e as relações cada vez mais próximas entre países e blocos económicos faz com que a informação circule e tenha de ser lida e entendida por todos. Só o ato de traduzir o poderá permitir e este princípio é também aplicado ao contexto fiscal. Um serviço de tradução continua a ser necessário e a sua atividade relevante, e determinante, para o sucesso e alcance das missões institucionais em que se insere. Todo o trabalho realizado pelo Gabinete de Tradução é prova disso e demonstrou ao longo do tempo a sua competência pelo que hoje é ainda necessário. Ao longo dos anos da sua existência o trabalho desempenhado no CEF permitiu alcançar sucesso nas negociações de CDTs, em nome de Portugal. A qualidade das traduções técnicas, muitas vezes de elevado grau de minúcia e exigência só foi possível superar mercê da capacidade técnica das tradutoras e da sua experiência acumulada. Existiu desde o início uma grande interação entre negociadores e tradutores e esse aspeto era mais determinante no final do processo. A versão portuguesa da Convenção torna-se um documento oficial do Estado português que não pode apresentar erros de linguagem, termos ou conceitos ambíguos ou errados. Ainda hoje essa necessidade é sentida e deve ser respondida de forma a que se mantenha a qualidade de tradução que sempre foi reconhecida.

A Inteligência Artificial está atualmente a implantar-se e tornar-se cada vez mais presente na atividade humana. Tal acontece também no mundo da tradução. É inegável o valor acrescentado que ela traz e todo o seu potencial, mas não poderá nunca substituir a presença humana no ato

de traduzir, sobretudo textos de carácter jurídico e vinculativos em nome de um Estado, sob pena de se abrir um grave precedente e de as consequências serem difíceis de prever. Parece-nos, depois de todo o exposto, ser fundamental a existência de um serviço de tradução que apoie o CEF na sua missão. A exigência e elevada especialização do CEF deve ter um suporte sólido e sustentado de tradução de toda a documentação necessária ao desempenho das suas competências.

10. Bibliografia

- Azevedo, M. A. S. B.; Vitty, S. C. A. (2022) “O papel e a função do tradutor e da tradução na atual sociedade globalizada.” *Contemporânea – Revista de Ética e Filosofia Política*, 2(4), 314-327. <https://doi.org/10.56083/RCV2N4-018>
- Barents, René (1997) – Law and language in the European Union. *EC Tax Review*, 6(1), 49-55.
- Camps, B. F. S. (2019) *Relatório de Estágio em Tradução: Reflexões sobre tradução jurídica e questões práticas de tradução*. [Master’s thesis, Universidade de Lisboa]. Repositório Institucional da Universidade de Lisboa. <http://hdl.handle.net/10451/39570>
- Curvelo, M. T. (1997) “É a tradução uma ciência?” *Estudos em homenagem à Dra. Maria de Lourdes Órfão de Matos Correia e Vale*. (pp. 371-385). DGCI.
- Curvelo, M. T. (1982) *Teoria e prática da tradução. Sua aplicação ao domínio jurídico-fiscal*. Lisboa, 39 p.
- Decreto n.º 45095 do Ministério das Finanças, Diário do Governo: I série, n.º 152 (1963). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto/45095-1963-693236>
- Decreto-Lei n.º 576/74 do Ministério das Finanças, Diário do Governo: I série, n.º 257 (1974). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/576-471504>
- Decreto-Lei n.º 19/76 do Ministério das Finanças, Diário do Governo: I série, n.º 11 (1976). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/19-1976-506068>
- Decreto-Lei n.º 117/77 dos Ministérios da Administração Interna e das Finanças, Diário da República: I série, n.º 75 (1977). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/117-1977-139712>
- Decreto-Lei n.º 363/78 do Ministério das Finanças e do Plano, Diário da República: I série, n.º 274 (1978). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/363-1978-326736>

- Decreto-lei n.º 408/93 do Ministério das Finanças, Diário da República: I série, n.º 290 (1993).
<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/408-1993-533376>
- Decreto Regulamentar n.º 21/87 do Ministério das Finanças, Diário da República: I série, n.º 64 (1987). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-regulamentar/21-1987-662130>
- Embaixada do Japão em Portugal (2016). *Relações bilaterais. Intercâmbio histórico*.
https://www.pt.emb-japan.go.jp/itpr_ja/00_000252.html
- European Master's in Translation. Competence Framework 2017 (2017) – 11 p.
https://commission.europa.eu/system/files/2018-2/emt_competence_fw_2017_en_web.pdf
- Grau Ruiz, M. A.; Níguez Bernal, A. (2003) “Dificultades en la traducción del inglés jurídico actual desde un enfoque global y tributario: soluciones aportadas por la lingüística aplicada.”
Diritto e Pratica Tributaria Internazionale. 2, 5-28.
- Maisto, Guglielmo (2004) “La traduzione dei testi giuridici redatti in più lingue e l’interpretazione delle convenzioni per evitare le doppie imposizioni”. *Rivista di Diritto Tributario*. XIV(7-8), 5-28.
- Mendes, C. I. A. (2021) *O perfil do tradutor especializado: experiência profissional na empresa Docibase*. [Master's thesis, Universidade do Minho]. Repositório Institucional da Universidade do Minho:
<https://repositorium.uminho.pt/server/api/core/bitstreams/2c84e60b-6946-4650-97ef-66bfba7d0ce6/content>
- International Organization for Standardization (2015). Norma ISO 17100-2015 Translation services. 11 p.,
<https://cdn.standards.iteh.ai/samples/59149/e4d013e55e06445488dcc2f7ef7f3d6f/ISO-17100-2015.pdf>
- Portaria 419-B/75 do Ministério das Finanças, Diário da República: I série, n.º 153 (1975).
<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/419-b-1975-424142>
- Rocha, L. L. (2018) *O papel do tradutor e da tradução como elementos de inclusão em sociedades multiculturais*. [Master's thesis, Instituto Politécnico do Porto]. Repositório Institucional do Instituto Politécnico do Porto: <http://hdl.handle.net/10400.22/12578>
- Sebastião, C. T. B. (2023) *Especificidades da Tradução Jurídica: Problemática da Tradução de Convenções*. [Master's thesis, Universidade de Lisboa]. Repositório Institucional da Universidade de Lisboa: <http://hdl.handle.net/10362/167699>
- Strapasson, G. E. R. F. (2023) *Ética e tradução*. *Qorpus*, 13(1) 69-77

Vaz, Rebeca Ariana Saraiva Ribeiro (2018) *Uma reflexão sobre questões de tradução jurídica e sobre a postura do tradutor*. [Master's thesis, Universidade de Lisboa]. Repositório Institucional da Universidade de Lisboa:
<http://hdl.handle.net/10451/36677>

RECEBIDO 16-07-2025

APROVADO 21-07-2025

Os postos de trabalho e o emprego, em sede de RFAI, em articulação com o Direito Comunitário aplicável aos auxílios com finalidade regional

Daniel Marques Costa^① • Avelino Quelhas Costa^②

CLASSIFICAÇÃO JEL:

E62, H23, H25, H29

① Inspetor Tributário e Aduaneiro, Direção de Finanças de Aveiro, Autoridade Tributária e Aduaneira, Mestre em Contabilidade e Auditoria

② Inspetor Tributário e Aduaneiro, Direção de Finanças de Porto, Autoridade Tributária e Aduaneira, Mestre em Finanças e Fiscalidade

PALAVRAS-CHAVE:

- Benefícios fiscais
- Regime Geral de Isenção por Categoria
- Auxílios com finalidade regional
- Código Fiscal do Investimento
- RFAI
- Criação de postos de trabalho e de emprego

RESUMO

O Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI), enquanto auxílio com finalidade regional regulado pelo Regulamento Geral de Isenção por Categoria (RGIC), está subordinado às disposições dos normativos comunitários e à jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Deste modo, ao avaliar os vários requisitos impostos pelo Código Fiscal do Investimento (CFI), é necessário considerar os conceitos e regras previstos no direito comunitário, nomeadamente no que respeita ao emprego.

Neste contexto, analisou-se a exigência do aumento líquido de postos de trabalho no âmbito dos auxílios com finalidade regional, a tipologia de contratos de trabalho admissíveis para o efeito, a temática da substituição de trabalhadores e da conversão de contratos, bem como o momento e a forma de aferição das imposições associadas aos postos de trabalho e ao emprego.

Concluiu-se que o direito ao RFAI depende de um aumento líquido do número de trabalhadores e não apenas de novos postos de trabalho especificamente criados pelo investimento. Deve atender-se, ainda, à adequação dos contratos ao efeito pretendido pelo auxílio, pelo que prevalece um carácter de permanência que assegure a estabilidade do posto de trabalho e do emprego.

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

Plano do Artigo

Lista de Siglas Utilizadas.....	199
1. Introdução	200
2. A criação de emprego no âmbito dos auxílios com finalidade regional	201
3. A exigência de criação de novos postos de trabalho e de emprego.....	202
4. Os auxílios com finalidade regional calculados com base em custos salariais	203
5. A tipologia dos contratos de trabalho.....	205
6. A substituição de trabalhadores	209
7. A conversão de contratos a termo em contratos sem termo	210
8. O momento da aferição da criação e da manutenção dos novos postos de trabalho e do emprego	211
9. A forma de aferição da criação de emprego.....	212
10. A qualificação (ou não) do investimento como plurianual	213
11. O cumprimento dos requisitos relativos aos postos de trabalho e ao emprego.....	214
12. Conclusão.....	215
13. Referências	216

Lista de Siglas Utilizadas

AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BFCIP	Benefícios Fiscais Contratuais ao Investimento Produtivo
CE	Comissão Europeia
CFI	Código Fiscal do Investimento
DLRR	Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
IR	Impostos sobre o Rendimento
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
OAR	Orientações relativas aos Auxílios Estatais com Finalidade Regional
PIV	Pedido de Informação Vinculativa
RFAI	Regime Fiscal de Apoio ao Investimento
RGIC	Regulamento Geral de Isenção por Categoria
STA	Supremo Tribunal Administrativo
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
UE	União Europeia
UTA	Unidades trabalho-ano

1. Introdução

De acordo com o artigo 106.º da Constituição da República Portuguesa, os benefícios fiscais representam uma receita cessante e configuram-se como “*despesas fiscais*” nos termos do artigo 2.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF). Tratam-se de instrumentos previstos nas normas do Direito Fiscal que visam alcançar interesses públicos extrafiscais relevantes que são superiores aos da própria tributação que impedem, conforme artigo 2.º do EBF, com implicações em matéria orçamental e das finanças públicas.

Sendo medidas de carácter excecional, que obstem ao regime-regra da tributação por via de isenções, reduções de taxas ou deduções à matéria coletável e à coleta, entre outros, devem estar sujeitos a um devido controlo, de forma a que seja possível validar o mérito dos benefícios fiscais considerando os objetivos específicos que pretendem alcançar.

No caso concreto do Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI), instituído no Código Fiscal do Investimento (CFI), configura-se como um benefício fiscal enquadrado no regime dos “*auxílios com finalidade regional*”¹, conforme artigo 1.º do CFI, aprovado nos termos do Regulamento Geral de Isenção por Categoria (RGIC), que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Deste modo, o direito ao benefício fiscal do RFAI vai estar dependente do cumprimento de requisitos próprios que estão associados ao efeito extrafiscal pretendido pela medida. Neste contexto, importa analisar a compatibilização das exigências relativas à manutenção cumulativa dos bens de investimento, considerados como aplicações relevantes, e dos postos de trabalho e do emprego, com os objetivos fixados para os auxílios com finalidade regional, onde se inclui “*a criação de emprego num contexto sustentável*” (§31 do preâmbulo do RGIC).

A legislação e a jurisprudência comunitárias enfatizam a importância da qualidade do emprego, refletindo o compromisso entre o crescimento económico e a estabilidade laboral, de modo a garantir desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas.

¹ “Ao tentar ultrapassar as desvantagens das regiões desfavorecidas, os auxílios com finalidade regional promovem a coesão económica, social e territorial dos Estados-Membros e da União no seu conjunto. Os auxílios com finalidade regional destinam-se a contribuir para o desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas, apoiando o investimento e a criação de emprego num contexto sustentável” (§31 do Regulamento Geral de Isenção por Categoria - Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, de 16 de junho).

2. A criação de emprego no âmbito dos auxílios com finalidade regional

No âmbito do RFAI, a temática dos postos de trabalho e do emprego deve ser analisada em conformidade com os regulamentos e a jurisprudência comunitários relativos aos auxílios estatais com finalidade regional.

O suporte legal assenta no direito comunitário aplicável, nomeadamente TFUE, RGIC e Orientações relativas aos Auxílios Estatais com Finalidade Regional (OAR)², bem como nas conclusões e decisão associadas ao Processo n.º C-415/07 do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), citado no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA), relativo ao Processo n.º 0459/19.2BECTB-A, de 17 de dezembro de 2020.

Este Acórdão do STA remete para as conclusões do Advogado-Geral no caso *Lodato Gennaro* (Processo n.º C-415/07 do TJUE), no qual se discutiu a obrigação de “*criação líquida de emprego*” no âmbito de um programa financeiro europeu com natureza de auxílio com finalidade regional.

As conclusões do Advogado-Geral e do Acórdão do TJUE revelam-se bastante assertivas quanto à exigência obrigatória de criação de emprego quando se esteja perante auxílios com finalidade regional.

Importa recordar que a alínea a) do n.º 3 do artigo 107.º do TFUE³ admite uma derrogação excecional ao princípio-regra de proibição de auxílios estatais, sendo que os auxílios com finalidade regional previstos no RGIC foram declarados compatíveis com o mercado interno porque “*destinam-se a contribuir para o desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas, apoiando o investimento e a criação de emprego num contexto sustentável*”, conforme §31 do preâmbulo do RGIC.

Por sua vez, as OAR preveem que os “*auxílios ao investimento com finalidade regional*” constituem “*um instrumento à disposição dos Estados-Membros para apoiar o investimento e a criação de emprego nas regiões desfavorecidas*”, conforme previsto no seu §51⁴.

Deste modo, a forma de aferição dos requisitos aplicáveis em sede de RFAI deve estar em estreita conexão com o espírito consignado no RGIC. Ou seja, tem de permitir alcançar os objetivos dos auxílios com finalidade regional, onde se inclui, não só o apoio ao investimento, mas também,

² Orientações relativas aos auxílios com finalidade regional para o período 2014-2020, publicadas no Jornal Oficial da União Europeia, n.º C 209/1, de 23 de julho de 2013.

³ “Podem ser considerados compatíveis com o mercado interno: a) Os auxílios destinados a promover o desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de subemprego (...).”

⁴ Igual no §79 das OAR para o período 2022-2027, publicadas no Jornal Oficial da União Europeia, n.º C 153/1, de 29 de abril de 2021.

cumulativamente, a “*criação de emprego num contexto sustentável*”, conforme §31 do preâmbulo do RGIC e §51 das OAR.

3. A exigência de criação de novos postos de trabalho e de emprego

Sendo o RFAI um auxílio com finalidade regional, é admissível que as entidades, que invoquem o direito a tal benefício fiscal, apenas tenham de demonstrar a criação de novos postos de trabalho específicos e seu nexó de causalidade com o investimento? E será que é condição suficiente manter esses mesmos postos de trabalho durante os três ou cinco anos⁵, nos termos das alíneas c) e f) do n.º 4 do artigo 22.º do CFI?

Uma resposta afirmativa a esta questão assenta numa leitura muito restrita da redação constante da alínea f) do n.º 4 do artigo 22.º do CFI, a qual impõe que os sujeitos passivos “*efetuem investimento relevante que proporcione a criação de postos de trabalho e a sua manutenção até ao final do período mínimo de manutenção dos bens objetos de investimento*” (três ou cinco anos).

Adicionalmente, importa efetuar o devido enquadramento do RFAI no âmbito da regulamentação comunitária relativa aos auxílios com finalidade regional, sendo de aplicação direta quanto a todos os seus elementos, em todos os Estados-Membros, enquanto decorrente de atos normativos vinculativos de alcance geral.

Segundo as conclusões do Advogado-Geral no caso *Lodato Gennaro* (Processo n.º C-415/07 do TJUE), “*tanto as orientações relativas aos auxílios ao emprego como as **orientações relativas aos auxílios com finalidade regional (...) coincidem ao exigir um aumento líquido do número de postos de trabalho** e ao utilizar médias para efeitos do cálculo comparativo*” (§46).

Por sua vez, o respetivo Acórdão do TJUE (§23) reitera, relativamente às orientações relativas aos auxílios ao emprego, que “*cumpra interpretá-las em estreita relação com as orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional, uma vez que o conceito de criação de emprego é comum a estas duas orientações, que, no essencial, o definem referindo-se (...) a um aumento líquido do número de postos de trabalho em relação à média de um período*”.

⁵ “Três anos a contar da data dos investimentos, no caso de micro, pequenas e médias empresas tal como definidas na Recomendação n.º 2003/361/CE, da Comissão, de 6 de maio de 2003, ou cinco anos nos restantes casos” [alínea c) do n.º 4 do artigo 22.º do CFI].

Deste modo, sendo o RFAI um auxílio com finalidade regional, não é suficiente a mera criação e manutenção de postos de trabalho específicos conexos com o investimento inicial, sob pena de violação do direito comunitário.

Como se infere dos objetivos fixados no §31 do preâmbulo do RGIC, os auxílios com finalidade regional devem promover o investimento e, cumulativamente, apoiar a **criação de emprego**. Este conceito encontra-se definido nas OAR como “*um aumento líquido do número de trabalhadores do estabelecimento em causa, em comparação com a média dos 12 meses anteriores, após deduzir os postos de trabalho eventualmente suprimidos durante o mesmo período do número aparente de postos de trabalho criados*” [alínea k) do §20 das OAR].

No ponto 32 do artigo 2.º do RGIC, a definição de “*aumento líquido do número de trabalhadores*” é a seguinte: “*o aumento líquido do número de trabalhadores no estabelecimento em causa em comparação com a média durante um determinado período de tempo, devendo os postos de trabalho suprimidos durante esse período ser, por conseguinte, deduzidos e o número de trabalhadores a tempo inteiro, a tempo parcial e sazonais ser considerado segundo as respetivas frações de trabalho anual*”.

Perante as conclusões do Advogado-Geral e do Acórdão do TJUE relativos ao caso *Lodato Genaro* (Processo n.º C-415/07 do TJUE), conclui-se que o direito ao RFAI, enquanto auxílio com finalidade regional, está dependente, também, da verificação de um “*aumento líquido do número de trabalhadores*”, conforme dispõe o §46 das conclusões do Advogado-Geral e o §23 do Acórdão do TJUE, e não apenas de novos postos de trabalho especificamente criados pelo investimento realizado.

4. Os auxílios com finalidade regional calculados com base em custos salariais

Sendo o RFAI um auxílio com finalidade regional, é admissível que a criação de emprego, entendida como um “*aumento líquido do número de trabalhadores face a uma média*”, apenas seja exigida caso os custos salariais dos trabalhadores sejam considerados como aplicações relevantes para efeitos de cálculo da dotação de RFAI?

Para além do referido na secção anterior, verifica-se que, apesar da alínea b) do n.º 4 do artigo 14.º do RGIC admitir a possibilidade de os auxílios terem por base os “*custos salariais estimados*”, esta hipótese é apenas aplicável no âmbito dos Benefícios Fiscais Contratuais ao Investimento Produtivo (BFCIP), também classificados como auxílios com finalidade regional, conforme artigo 1.º do CFI.

Em sede de BFCIP, é contratualizado, entre o Estado e o sujeito passivo, um crédito de imposto provisório, calculado em função de um plano de investimentos e de um plano de admissões para novos postos de trabalho. Ou seja, uma realidade bem distinta do RFAI, cujas aplicações relevantes, para efeitos de cálculo da dotação do benefício, estão associadas a despesas que já foram efetivamente realizadas.

As circunstâncias específicas de cada um daqueles benefícios fiscais são diferentes e não devem ser confundidas pelo simples facto de a Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro (Orçamento do Estado para 2024), ter aditado no CFI um novo tipo de aplicações relevantes. Em sede de RFAI, introduziu os custos salariais incorridos, referentes a gastos já suportados com a admissão de pessoal para ocupar os postos de trabalho criados no período do investimento, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 22.º do CFI. Em sede de BFCIP, passou a admitir que o crédito de imposto provisório seja calculado com base em custos salariais estimados, com os postos de trabalho a terem de ser preenchidos num prazo de três anos, conforme alínea c) do n.º 1 e n.º 8 do artigo 11.º do CFI.

Segundo as conclusões do Advogado-Geral no caso *Lodato Gennaro* (Processo n.º C-415/07 do TJUE), no que concerne às “**orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional** (...) estas (...) têm por objeto a concessão de auxílios em algumas áreas geográficas e, contrariamente às orientações relativas aos auxílios ao emprego, associam os novos postos de trabalho à **realização de um investimento inicial**” (§8).

O Advogado-Geral acrescenta, no §9, que as orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional “*também (...) incorporam o conceito de “criação de emprego”*”, definido na alínea k) do §20 das OAR e no ponto 32 do artigo 2.º do RGIC.

Veja-se, ainda, o Acórdão do TJUE (§16), onde é referido que “*a Comissão estabeleceu uma distinção entre os auxílios à criação de empregos não ligados a um investimento e os que dependem da realização de um investimento*”. Adiciona, ainda, que “*examinou (...) os segundos em relação às orientações relativas aos auxílios com finalidade regional*”.

Ora, por um lado, o Advogado-Geral concluiu que os “*auxílios com finalidade regional*”, como o RFAI, “*associam os novos postos de trabalho à realização de um investimento inicial*”.

Por sua vez, o Acórdão do TJUE estabelece que os auxílios com finalidade regional, como o RFAI, podem ser direcionados para apoiar a criação de emprego e estar dependentes da realização de um investimento.

Assim, deduz-se que a criação de emprego (ou “aumento líquido do número de trabalhadores”) é extensível a todo o tipo de auxílios com finalidade regional, independentemente da forma de cálculo da dotação do benefício fiscal, não se podendo ignorar os objetivos firmados no §31 do preâmbulo do RGIC (apoio ao investimento e criação de emprego num contexto sustentável).

Deste modo, não restam dúvidas que a exigência de criação de emprego não se limita aos benefícios calculados com base em custos salariais, sendo aplicável a todos os auxílios com finalidade regional, nomeadamente aos que pretendem auxiliar o emprego e estejam associados a um investimento inicial, tal como concluiu o Acórdão do TJUE atrás citado.

5. A tipologia dos contratos de trabalho

E será que existe alguma imposição legal quanto à tipologia do contrato de trabalho exigida para aferir a criação de novos postos de trabalho e a criação de emprego?

As Informações Vinculativas, publicadas pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), apontam no sentido de que apenas a admissão de “*trabalhadores através da celebração de contrato de trabalho sem termo (ou por tempo indeterminado)*”⁶ releva para o conceito de “*criação de postos de trabalho*”. Esta posição foi reforçada com a publicação do Ofício-Circulado n.º 20259/2023, de 28 de junho⁷, suportando tal entendimento com base no adjetivo utilizado no RGIC ao referir “*a criação de emprego num contexto **sustentável***”.

Na aplicação prática à maioria dos sujeitos passivos, a posição da AT é adequada. No entanto, o entendimento da jurisprudência comunitária estabelece alguma abertura a outro tipo de contratos, ainda que de difícil utilização, para efeitos de RFAI, atendendo à realidade da legislação nacional. Pelo facto, considera-se ponderada a restrição reiterada no Ofício-Circulado n.º 20259/2023, de 28 de junho, quanto à aceitação, exclusiva, de contratos sem termo, para aferição do cumprimento da condição de “*criação de postos de trabalho*”.

Tendo por base os objetivos firmados no §31 do preâmbulo do RGIC para os auxílios com finalidade regional⁸, o Advogado-Geral do Processo n.º C-415/07 do TJUE concluiu que “*qualquer tipo de novo emprego serve para potenciar o crescimento, desde que possua uma **certa estabilidade** e permita apreciar com exatidão a sua **contribuição para o efeito***” (§67).

Ora, numa primeira análise, parece admitir que qualquer tipo de contrato celebrado para ocupar um novo posto de trabalho serve para potenciar o desenvolvimento e criar emprego. Contudo, condiciona essa admissibilidade à existência de uma **certa estabilidade** e, cumulativamente, à verificação de uma **contribuição para o efeito** pretendido.

⁶ Veja-se, a título de exemplo, a Informação Vinculativa Processo n.º 2010 00283, PIV n.º 1212, com entendimento sancionado por Despacho de 2010-10-27, do Diretor-Geral.

⁷ Divulgação do entendimento sancionado por despachos 2019-08-22 e de 2023-06-25 da Subdiretora-Geral da Área de Gestão do IR.

⁸ “(...) destinam-se a contribuir para o desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas, apoiando o investimento e a criação de emprego num contexto sustentável.”

Quanto à exigência de “*uma certa estabilidade*”, poder-se-ia concluir que qualquer contrato precário estaria afastado, desde logo, e os contratos a termo não seriam elegíveis para a aferição da criação e manutenção de postos de trabalho específicos.

Mas, impondo-se, concomitantemente, que se verifique algum contributo para o “efeito” (objetivo) que se pretende alcançar, facilmente se depreende que a tipologia de contrato pode não interessar, mas a adequação do prazo do mesmo ao “efeito” pretendido pelo auxílio já se revela pertinente. Ou seja, prevalece um carácter de permanência que tem de ser cumprido, assegurando a estabilidade do posto de trabalho e do emprego.

Neste sentido, o Advogado-Geral do Processo n.º C-415/07 do TJUE acrescenta que “*a Comissão revela a intenção de favorecer os contratos por tempo indeterminado, mas também os celebrados por um prazo suficientemente longo e aqueles em que figure a obrigação de manter o lugar durante um período de tempo mínimo, requisitos que constituem uma garantia no que se refere à estabilidade do emprego criado*” (§67)⁹.

Ou seja, o direito comunitário determina que para a **aferição da criação e manutenção de postos de trabalho específicos** relevam:

- **contratos por tempo indeterminado (contratos sem termo);**
- **contratos a termo por um prazo suficientemente longo;**
- **contratos a termo com obrigação de manter o lugar durante um período de tempo mínimo.**

Estas tipologias de contratos não se restringem aos “*contratos sem termo*”, conforme estabelece o Ofício-Circulado n.º 20259/2023, de 28 de junho. Contudo, também não se deve admitir, como elegíveis em sede de RFAI, para a aferição da criação e manutenção de postos de trabalho específicos, os contratos a termo que, usualmente, são celebrados com os trabalhadores por períodos de três, seis, nove ou doze meses.

É que a duração dos contratos a termo, por um prazo suficientemente longo ou com obrigação de manter o lugar durante um período de tempo mínimo, de forma a garantir a exigida “*estabilidade do emprego criado*” e “*contribuição para o efeito*” (§67 das conclusões do Advogado-Geral), impõe que os mesmos sejam celebrados, *ab initio*, por um prazo correspondente ao período mínimo de manutenção dos postos de trabalho e do nível de emprego, o qual se encontra indexado aos três ou cinco anos previstos nas alíneas c) e f) do n.º 4 do artigo 22.º do CFI.

Se os auxílios com finalidade regional pretendem alcançar “*o desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas, apoiando o investimento e a criação de emprego num contexto sustentável*”

⁹ “(...) *la Comisión exhibe la intención de favorecer los contratos de duración indeterminada, pero también los celebrados por un plazo suficientemente prolongado y aquellos en los que conste la obligación de mantener el puesto a lo largo de un periodo mínimo, requisitos que garantizan la estabilidad del empleo creado*” – versão original do Acórdão do TJUE na língua-materna do Advogado-Geral Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer.

(§31 do preâmbulo do RGIC), facilmente se percebe que, para alcançar o “efeito” pretendido pelo auxílio, se impõe o tal período mínimo de três ou cinco anos.

Assim, no caso de contratos a termo, apenas devem ser considerados elegíveis os celebrados por “*prazo suficientemente longo*” ou “*com obrigação de manter o lugar durante um período de tempo mínimo*”, a que correspondem os tais prazos mínimos de três ou cinco anos.

Ou seja, a circunstância determinante não é a tipologia de contrato celebrado, mas sim a criação e manutenção de postos de trabalho e de emprego com carácter de continuidade (permanentes/fixos por um prazo suficientemente longo).

Esta conclusão é, ainda, reforçada no §71 das conclusões do Advogado-Geral (Processo n.º C-415/07 do TJUE), o qual estabelece que “*o índice de emprego (...) não só inclui os assalariados fixos a tempo inteiro, mas também (na correspondente proporção) os fixos intermitentes, sazonais e a tempo parcial*”¹⁰.

Ou seja, o direito comunitário determina que, para a **aferição do nível do emprego**, relevam:

- **assalariados fixos a tempo inteiro**, que inclui:
 - contratos sem termo a tempo inteiro e
 - contratos a termo a tempo inteiro, que sejam fixos (permanentes), ou seja, os atrás referidos:
 - contratos a termo por um prazo suficientemente longo ou
 - contratos a termo com obrigação de manter o lugar durante um período de tempo mínimo;
- **assalariados fixos intermitentes**, na correspondente proporção UTA¹¹, que inclui:
 - apenas contratos sem termo, uma vez que o n.º 2 do artigo 157.º do Código do Trabalho não admite que seja celebrado contrato de trabalho intermitente “*a termo resolutivo*”;
- **assalariados fixos sazonais**, na correspondente proporção UTA, desde que se verifique que “*frequentemente se contrata ano atrás de ano as mesmas pessoas, na temporada*”

¹⁰ “(...) **índice de empleo**, un valor que, en primer lugar, se pondera anualmente; y que, en segundo lugar, no sólo engloba a los asalariados fijos a tiempo completo, sino también (en la proporción correspondiente) a los fijos discontinuos, estacionales y a tiempo parcial” – versão original do Acórdão do TJUE na língua-materna do Advogado-Geral Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer.

¹¹ UTA – Unidades trabalho-ano.

alta”¹² e “*seja demonstrada a sua continuidade*”¹³, conforme §68 e §69 das conclusões do Advogado-Geral;

- **assalariados fixos a tempo parcial**, na correspondente proporção UTA, que inclui:
 - contratos sem termo a tempo parcial e
 - contratos a termo a tempo parcial, que sejam fixos (permanentes), ou seja, os atrás referidos:
 - contratos a termo por um prazo suficientemente longo ou
 - contratos a termo com obrigação de manter o lugar durante um período de tempo mínimo.

Em setores com atividades sazonais, admite-se que sejam considerados os **assalariados fixos sazonais**, desde que se verifique que “*frequentemente se contrata ano atrás de ano as mesmas pessoas, na temporada alta*” (entenda-se o mesmo número de pessoas) e “*seja demonstrada a sua continuidade*”. Isto é, tem de ser demonstrada a manutenção desses postos de trabalho sazonais.

Neste sentido, por compatibilização com a legislação laboral nacional, deve ser admitida a contratação através de contrato a termo resolutivo, na modalidade de contrato de trabalho de muito curta duração (artigo 142.º do Código do Trabalho), quando a duração da prestação do trabalho não é suficiente para a celebração de um contrato de trabalho intermitente (sem termo), nos termos do artigo 159.º do Código do Trabalho, desde que cumpridas as condições descritas no parágrafo anterior, contribuindo em frações de UTA para a aferição do nível de emprego.

Quanto aos demais **contratos a termo**, salvaguardando a exceção relativa aos celebrados para substituição temporária (descrita na secção 6), para que não sejam excluídos na aferição do nível de emprego, terão de ser celebrados, *ab initio*, por “*um prazo suficientemente longo*” ou “*com obrigação de manter o lugar durante um período de tempo mínimo*”. Esta é a única forma de garantir o objetivo de estabilidade do emprego e de contribuir para o “efeito” pretendido pelo auxílio.

Ora, estas circunstâncias apenas se verificam com a celebração de contratos a termo por prazos de três ou cinco anos, de forma a dar cumprimento à obrigação da manutenção durante o período mínimo imposto pelas alíneas c) e f) do n.º 4 do artigo 22.º do CFI. Esta situação reveste-se de difícil aplicação à realidade nacional, atendendo à legislação laboral em vigor.

¹² “*Así ocurre en muchas empresas agrícolas y en otras del ámbito agroalimentario (como las conserveras), pero también en algunas del sector turístico, donde frecuentemente se contrata año tras año a las mismas personas, en la temporada alta. (...)*” – versão original do Acórdão do TJUE na língua-materna do Advogado-Geral Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer.

¹³ “*Nada impide, por tanto, que el trabajo estacional se beneficie de las desgravaciones, siempre que se demuestre su continuidad y se contabilice como una fracción UTA*” – versão original do Acórdão do TJUE na língua-materna do Advogado-Geral Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer.

Conforme dispõe o n.º 1 do artigo 148.º do Código do Trabalho, “a duração do **contrato de trabalho a termo certo** não pode ser superior a dois anos”, o que inviabiliza a adequação desta tipologia de contrato ao “efeito” pretendido pelo auxílio.

Por sua vez, segundo o n.º 5 do artigo 148.º do Código do Trabalho, “a duração do **contrato de trabalho a termo incerto** não pode ser superior a quatro anos”. Ainda que a duração previsível do contrato, neste caso, pudesse ser prolongada pelo período mínimo de três anos (previsto para micro, pequenas e médias empresas), importa atender à limitação quanto aos motivos para a celebração de contrato de trabalho a termo incerto. Na verdade, a sua celebração encontra-se circunscrita às situações referidas nas alíneas a) a c) ou e) a h) do n.º 2 do artigo 140.º do Código do Trabalho, conforme determina o seu n.º 3.

As alíneas a) a c) do n.º 2 do artigo 140.º do Código do Trabalho respeitam, exclusivamente, a situações de substituição direta ou indireta de trabalhadores ausentes, impedidos de trabalhar, em fase de apreciação quanto ao despedimento ou em licença sem retribuição.

Já as alíneas e) a h) do n.º 2 do artigo 140.º do Código do Trabalho respeitam, exclusivamente, a situações de atividade sazonal ou ciclos irregulares, de acréscimo excecional de atividade, de execução de tarefa ocasional ou de serviço determinado precisamente definido e não duradouro.

As primeiras circunstâncias [alíneas a) a c) do n.º 2 do artigo 140.º do Código do Trabalho] são analisadas na secção seguinte. Quanto às segundas circunstâncias [alíneas f) a h) do n.º 2 do artigo 140.º do Código do Trabalho], verifica-se que os possíveis motivos de celebração de contratos se prendem com situações não duradouras, excecionais ou ocasionais, os quais não “constituem uma garantia no que se refere à estabilidade do emprego criado”, conforme se exige no §67 das conclusões do Advogado-Geral. Já os contratos específicos de assalariados fixos sazonais [alínea e) do artigo 140.º do Código do Trabalho], podem ser admitidos nos termos atrás referidos do §68 e §69 das conclusões do Advogado-Geral.

6. A substituição de trabalhadores

A celebração de contratos a termo resolutivo (certo ou incerto), ao abrigo das alíneas a) a d) do n.º 2 do artigo 140.º do Código do Trabalho¹⁴, representa uma substituição temporária de um trabalhador que, pelos motivos expressamente tipificados na lei, não está a ocupar o seu posto de trabalho (total ou parcialmente).

A contabilização das frações UTA do trabalhador substituto, com contrato a termo resolutivo, é admissível desde que o trabalhador substituído possua um contrato de trabalho nas condições

¹⁴ Situações de substituição direta ou indireta de trabalhadores ausentes, impedidos de trabalhar, em fase de apreciação quanto ao despedimento ou em licença sem retribuição.

contratuais elegíveis atrás referidas (contratos por tempo indeterminado, por prazo suficientemente longo e aqueles em que figure a obrigação de manter o lugar durante um período de tempo mínimo, conforme §67 das conclusões do Advogado-Geral).

Obviamente, que não pode existir uma sobreposição de UTA de dois trabalhadores para o mesmo posto de trabalho, pelo que, no cálculo do contributo em UTA daquele posto de trabalho para o nível de emprego, às frações de UTA garantidas pelo trabalhador substituto, tem de se desconsiderar o período de tempo em que o trabalhador substituído se encontra indisponível, na respetiva fração.

No caso de uma substituição definitiva da pessoa que ocupava determinado posto de trabalho, tal não significa, por si só, o incumprimento da obrigação de manutenção da ocupação dos postos de trabalho especificamente criados pelo investimento. Na verdade, desde que o substituto seja admitido nas mesmas condições contratuais elegíveis atrás referidas (§67 das conclusões do Advogado-Geral), a condição é cumprida.

7. A conversão de contratos a termo em contratos sem termo

Para efeitos do RFAI, a conversão de contratos a termo em contratos sem termo pode representar a criação de um novo posto de trabalho, desde que se verifique o cumprimento do requisito associado à demonstração do nexo de causalidade com o investimento inicial realizado.

Mas, para que tal seja aceite, é necessário comprovar que determinado trabalhador, contratado por um dos motivos expressamente previstos no artigo 140.º do Código do Trabalho, passou a ocupar um novo posto de trabalho duradouro (não temporário), que tenha sido criado pelo investimento.

Conforme referido no §73 do Acórdão do Processo n.º C-310/99 do TJUE, “*a Comissão (...) reserva uma atitude em princípio favorável aos auxílios para a transformação de postos de trabalho a prazo em postos de trabalho sem prazo se implicarem “[a] criação líquida de postos de trabalho estáveis que não existiam anteriormente”*”.

Ou seja, o direito comunitário admite a elegibilidade da conversão de contratos a termo em contratos sem termo desde que tal esteja associado à ocupação de um novo posto de trabalho estável, que não existia antes. Assim, tudo depende do enquadramento subjacente à celebração inicial na modalidade de contrato a termo resolutivo.

Se o contrato inicial, nos termos das alíneas a) a d) do n.º 2 do artigo 140.º do Código do Trabalho, foi celebrado por motivo de substituição temporária de um trabalhador com contrato sem termo, tal significa que o posto de trabalho estável já existia anteriormente. Deste modo, a con-

versão do contrato a termo em contrato sem termo, por ausência definitiva do trabalhador substituído, não pode relevar como criação de um novo posto de trabalho. Está-se perante uma mera substituição entre pessoas que ocupam o mesmo e um único posto de trabalho individual.

Se o contrato inicial, nos termos das alíneas e) a h) do n.º 2 do artigo 140.º do Código do Trabalho, foi celebrado por motivos excepcionais ou ocasionais, tal significa uma necessidade temporária de ocupar um posto de trabalho não permanente. Assim, se no decurso da vigência ou no final do prazo do contrato a termo, se consuma uma conversão do contrato a termo em contrato sem termo, entende-se que passou a existir uma necessidade permanente de ocupação de um posto de trabalho estável, que não existia anteriormente, afastando o carácter instável do emprego inicial e garantindo a estabilidade do novo posto de trabalho.

8. O momento da aferição da criação e da manutenção dos novos postos de trabalho e do emprego

A alínea f) do n.º 4 do artigo 22.º do CFI remete a exigência de manutenção de postos de trabalho “*até ao final do período mínimo de manutenção dos bens objeto de investimento, nos termos da alínea c)*”.

Por sua vez, a Portaria n.º 297/2015, de 21 de setembro¹⁵, estipula no n.º 3 do artigo 2.º que “*o período de três ou cinco anos previsto na alínea c) do n.º 4 do artigo 22.º do Código Fiscal do Investimento conta-se a partir da data em que se considera concluído o investimento*”.

Assim sendo, se o período de manutenção dos bens objeto de investimento se encontra fixado, em três ou cinco anos, “*a partir da data em que se considera concluído o investimento*”, ter-se-á de concluir que o prazo de **manutenção dos novos postos de trabalho e do nível de emprego** se deve iniciar no dia imediatamente seguinte à conclusão do investimento e se estender até ao decurso de três ou cinco anos, uma vez que a alínea f) remete para a alínea c) do mesmo n.º 4 do artigo 22.º do CFI.

Consequentemente, considera-se que a **criação de postos de trabalho** em conexão com o investimento inicial realizado, bem como a **criação de emprego** enquanto “*aumento líquido do número de trabalhadores*”, também deve ser avaliada por referência à data de conclusão do investimento¹⁶, a qual pode não coincidir com o final do período de tributação em que se concluiu o mesmo.

¹⁵ Procede à regulamentação do RFAI, assegurando a aplicação das regras previstas no RGIC e nas OAR.

¹⁶ Para aferição da data de conclusão do investimento, que deve servir de referência à validação das condições de criação de postos de trabalho e de criação de emprego, é importante que, previamente, se determine se estamos perante um investimento anual, um investimento plurianual com utilização/entrada em funcionamento parcelar (período a período) ou um investimento plurianual

9. A forma de aferição da criação de emprego

A **criação de emprego**, enquanto “*aumento líquido do número de trabalhadores*”, remete para a comparação face à média de 12 meses anteriores ao investimento, nos termos já referidos da alínea k) do §20 das OAR e do ponto 32 do artigo 2.º do RGIC.

Segundo as conclusões do Advogado-Geral no caso *Lodato Gennaro* (Processo n.º C-415/07 do TJUE), “*tanto as orientações relativas aos auxílios ao emprego como as orientações relativas aos auxílios com finalidade regional (...) coincidem ao exigir um aumento líquido do número de postos de trabalho e ao utilizar médias para efeitos do cálculo comparativo*” (§46).

Por sua vez, o respetivo Acórdão do TJUE (§23) reitera, relativamente às orientações relativas aos auxílios ao emprego, que “*cumpra interpretá-las em estreita relação com as orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional, uma vez que o conceito de criação de emprego é comum a estas duas orientações, que, no essencial, o definem referindo-se (...) a um aumento líquido do número de postos de trabalho em relação à média de um período*”.

No referido Acórdão do TJUE (§32) foi entendimento que “*as orientações (...) devem ser interpretadas no sentido de que, para verificar se se procedeu a um aumento dos postos de trabalho, deve-se comparar a média de unidades de trabalho anuais do ano anterior (...) com a média de unidades de trabalho anuais do ano seguinte (...)*”.

De igual modo, as respetivas conclusões do Advogado-Geral (§53) referem que “*(...) como corretamente assinalou a Comissão nas suas observações escritas, as orientações preveem uma comparação entre os dados de dois períodos sucessivos: um anterior à contratação de novos trabalhadores e outro posterior a esse evento, pelo que seria contrário ao seu espírito e à sua finalidade, para além de aritmeticamente absurdo, comparar o nível médio de ocupação de um período com o valor correspondente a uma data fixa do calendário*”.

Ora, transpondo este entendimento para a realidade do RFAI, enquanto auxílio com finalidade regional, cuja criação de postos de trabalho e de emprego está dependente da realização de investimento, deve atender-se aos seus requisitos específicos de manutenção cumulativa dos bens do investimento, dos postos de trabalho e do emprego, durante os três ou cinco anos seguintes à conclusão do investimento.

com utilização/entrada em funcionamento de uma só vez no fim de todo o investimento, nos termos que são desenvolvidos na secção 10.

Na verdade, são estes requisitos específicos que permitem alcançar o efeito pretendido pelo benefício fiscal, onde se inclui “a **criação de emprego num contexto sustentável**” (§31 do preâmbulo do RGIC).

Assim, em sede de RFAI, a **criação de emprego** deve ser feita por referência à média UTA dos 12 meses anteriores ao início do investimento por comparação com a média UTA de cada um dos 12 meses dos três ou cinco anos seguintes à conclusão do investimento. A criação de emprego é cumprida desde que estas três ou cinco médias sejam superiores em, pelo menos, uma unidade inteira¹⁷ face à média de referência indicada¹⁸.

10. A qualificação (ou não) do investimento como plurianual

Face ao descrito nas secções anteriores, impõe-se uma correta delimitação das datas de início e conclusão do(s) projeto(s) de investimento, as quais não podem ser confundidas com o prazo do plano de investimento previsto em candidaturas a programas comunitários de auxílios financeiros (e.g. FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional).

A aquisição (adição) e início de utilização dos ativos num período determina, no âmbito do RFAI, o momento da conclusão de um projeto de investimento. Nesta perspetiva, não se pode aceitar o deferimento da data da aferição da criação de postos de trabalho e de emprego para a data em que foi feita a última aquisição de um ativo previsto no plano de investimento da candidatura aos auxílios financeiros, querendo daí retirar a conclusão de que se trata de um investimento plurianual.

O plano de investimento da candidatura aos auxílios financeiros (e.g. FEDER) pode abranger mais do que um período económico, mas a aquisição (adição) e início de utilização dos ativos em diferentes períodos determina a constituição dos momentos para aferir o cumprimento dos requisitos relativos aos postos de trabalho e ao emprego, em sede de RFAI. O início imediato da utilização de ativos implica, consequentemente, a ocupação de novo(s) posto(s) de trabalho.

Apenas nos casos de aquisições (adições) de ativos efetuadas em determinado período, com o início de utilização protelado para período(s) seguinte(s), ou em situações de investimentos em

¹⁷ Conforme citado no §73 do Acórdão do Processo n.º C-310/99 do TJUE: “(...) por criação de emprego, se entende criação líquida de emprego, ou seja, um posto de trabalho suplementar relativamente aos efetivos (média num determinado períodos) da empresa em causa”.

¹⁸ Por exemplo, no caso de uma PME com um projeto de investimento iniciado em maio de 2023 e concluído em março de 2024, apura-se a média UTA dos 12 meses anteriores ao início do investimento (maio de 2022 a abril de 2023) e impõe-se que a média UTA de cada um dos 12 meses dos três anos seguintes à conclusão do investimento seja sempre superior (em pelo menos uma unidade inteira) à média UTA dos 12 meses anteriores ao início do investimento. A média UTA de cada um dos 12 meses dos três anos seguintes à conclusão do investimento reportará aos períodos de abril de 2024 a março de 2025, de abril de 2025 a março de 2026 e de abril de 2026 a março de 2027, tratando-se de grandezas comparáveis com a média UTA dos 12 meses anteriores ao início do investimento, permitindo incorporar eventuais efeitos sazonais no nível de emprego.

curso, é que se pode assentir que se está perante um investimento plurianual. E, assim sendo, os requisitos relativos aos postos de trabalho e emprego são aferidos apenas no momento (criação), e a partir (manutenção), da conclusão do investimento, nos termos do §22 do Ofício-Circulado n.º 20259/2023, de 28 de junho. Isto apesar das dotações periódicas serem apuradas com base nas adições efetivamente realizadas em cada período de tributação e não apenas aquando do início da utilização dos ativos.

11. O cumprimento dos requisitos relativos aos postos de trabalho e ao emprego

A aferição referente aos postos de trabalho e ao emprego, em sede de RFAI enquanto auxílio com finalidade regional, tem de ser efetuada com base no CFI, em conjugação com os normativos comunitários aplicáveis (RGIC e OAR), não podendo colidir com o primado do direito comunitário e devendo prevalecer o entendimento decorrente do Processo n.º C-415/07 do TJUE, o qual foi já acolhido em Acórdão do STA (Processo n.º 0459/19.2BECTB-A).

Assim, deve assistir-se a uma harmonização no sentido de que, aos sujeitos passivos que invoquem o direito ao benefício fiscal do RFAI, se impõe o seguinte:

- I. No momento da conclusão do investimento, a demonstração da **criação de novos postos de trabalho específicos**, com nexos de causalidade com o investimento realizado, ocupados por trabalhadores com contrato sem termo ou por prazo suficientemente longo ou que contemple a obrigação de manter o lugar, até perfazer o período mínimo de três ou cinco anos fixado nos termos das alíneas c) e f) do n.º 4 do artigo 22.º do CFI;
- II. Após o dia imediatamente seguinte à conclusão do investimento e até ao decurso dos três ou cinco anos, fixados nos termos das alíneas c) e f) do n.º 4 do artigo 22.º do CFI, a demonstração da **manutenção dos novos postos de trabalho específicos**, criados com nexos de causalidade com o investimento realizado, admitindo-se a substituição de trabalhadores desde que os substitutos sejam admitidos nas mesmas condições contratuais elegíveis;
- III. Após o dia imediatamente seguinte à conclusão do investimento e até ao decurso dos três ou cinco anos, fixados nos termos das alíneas c) e f) do n.º 4 do artigo 22.º do CFI, a demonstração da **criação de emprego**¹⁹, tendo por base os trabalhadores com as tipologias

¹⁹ E, consequentemente, da pretendida diminuição do nível de desemprego, conforme §19 do Ofício-Circulado n.º 20259/2023, de 28 de junho.

de contrato elegíveis²⁰, que se verificará pelo “*aumento líquido do número de postos de trabalho*”, comparando a média UTA dos 12 meses anteriores ao início do investimento com a média UTA de cada um dos 12 meses dos três ou cinco anos seguintes à conclusão do investimento, dando-se por cumprida desde que estas sejam superiores em, pelo menos, uma unidade inteira face à média de referência indicada.

12. Conclusão

O direito ao benefício fiscal do RFAI está condicionado ao cumprimento de vários requisitos, incluindo alguns específicos relacionados com a necessária adequação ao efeito pretendido pela medida. Neste contexto, é importante considerar os objetivos definidos para os auxílios com finalidade regional, que abrangem não apenas o apoio ao investimento, mas também, de forma cumulativa, a **criação de emprego num contexto sustentável**.

A jurisprudência comunitária estabelece que o **aumento líquido do número de trabalhadores** é uma obrigação extensível a qualquer auxílio com finalidade regional. Não é suficiente a mera criação e manutenção de novos postos de trabalho especificamente criados pelo investimento realizado. Tal exigência não depende da forma de cálculo das dotações, sendo insignificante se as aplicações relevantes contemplam, ou não, custos salariais.

As conclusões alcançadas em processos do TJUE permitem concluir que a tipologia dos contratos celebrados com os trabalhadores pode não ser determinante, mas a adequação do prazo dos mesmos ao efeito pretendido pelo auxílio já se revelará pertinente. Assim, deve prevalecer um carácter de permanência que assegure a **estabilidade do posto de trabalho e do emprego**, favorecendo os contratos por tempo indeterminado, mas também os celebrados por um prazo suficientemente longo e aqueles em que figure a obrigação de manter o lugar durante um período de tempo mínimo.

De forma a garantir a exigida **estabilidade do emprego criado e contribuição para o efeito pretendido** pelo benefício fiscal, no caso dos contratos a termo, a admissibilidade dos mesmos estará dependente de uma duração indexada aos três ou cinco anos previstos nas alíneas c) e f) do n.º 4 do artigo 22.º do CFI. A exceção será ao nível dos assalariados fixos sazonais, na medida em que seja demonstrada a continuidade desses postos de trabalho, sendo considerados em frações de UTA.

²⁰ Ver secção 5 relativa à tipologia dos contratos de trabalho.

A aceitação da substituição de trabalhadores e a conversão de contratos a termo em contratos sem termo vai estar dependente do motivo subjacente à celebração do contrato inicial e, consequentemente, da modalidade do contrato celebrado, sendo relevante, ainda, demonstrar que foi criado um novo posto de trabalho estável que não existia anteriormente.

O momento da aferição da criação e da manutenção dos postos de trabalho e do emprego deve reportar-se à data de conclusão do investimento, que pode não coincidir com o final do período de tributação. Neste contexto, importa atender à qualificação, ou não, do investimento como plurianual, uma vez que o início de utilização dos ativos num período determina, no âmbito do RFAI, o momento da conclusão de um projeto de investimento.

Por fim, a condição de **criação de emprego** dá-se por cumprida por referência à média UTA dos 12 meses anteriores ao início do investimento, por comparação com a média UTA de cada um dos 12 meses dos três ou cinco anos seguintes à conclusão do investimento. Estas três ou cinco médias têm de ser superiores em, pelo menos, uma unidade inteira face à média de referência indicada.

13. Referências

LEGISLAÇÃO

Constituição da República Portuguesa. (2009). Almedina.

Decreto-Lei n.º 215/89. (1 de julho de 1989). *Estatuto dos Benefícios Fiscais*. Diário da República n.º 149/1989, Série I, páginas 2578 - 2591.

Decreto-Lei n.º 162/2014. (31 de outubro de 2014). *Código Fiscal do Investimento*. Diário da República n.º 211/2014, Série I, páginas 5602 - 5615.

Lei n.º 7/2009. (12 de fevereiro de 2009). *Código do Trabalho*. Diário da República n.º 30/2009, Série I.

Lei n.º 82/2023. (29 de dezembro de 2023). *Orçamento do Estado para 2024*. Diário da República n.º 250/2023, Série I, páginas 2 - 322.

Orientações relativas aos auxílios com finalidade regional para o período 2014-2020. (2013). Jornal Oficial da União Europeia, n.º C 209/1, de 23 de julho de 2013.

Orientações relativas aos auxílios com finalidade regional para o período 2022-2027. (2021). Jornal Oficial da União Europeia, n.º C 153/1, de 29 de abril de 2021.

Portaria n.º 297/2015. (21 de setembro de 2015). *Procede à regulamentação do RFAI e do regime da DLRR*. Diário da República n.º 184/2015, Série I de 2015-09-21.

Recomendação da Comissão, de 6 de maio de 2003, relativa à definição de micro, pequenas e médias empresas [notificada com o número C(2003) 1422] (JO L 124 de 20.5.2003, p. 36-41).

Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, de 17 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado (JO L 187 de 26.6.2014, p 1-78).

DOCTRINA ADMINISTRATIVA

Informação Vinculativa Processo n.º 2010 00283, PIV n.º 1212, com entendimento sancionado por Despacho de 2010-10-27, do Diretor-Geral. (2010).

Ofício-Circulado n.º 20259/2023. (28 de junho de 2023). *IRC - RFAI - Criação e Manutenção de Postos de Trabalho*. Subdiretora-Geral da Área de Gestão do IR.

JURISPRUDÊNCIA NACIONAL REFERIDA

Acórdão de 17 de dezembro de 2020 proferido no Processo n.º 0459/19.2BECTB-A [Supremo Tribunal Administrativo (STA)].

JURISPRUDÊNCIA EUROPEIA REFERIDA

Acórdão de 7 de março de 2002 proferido no Processo n.º C-310/99 [Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)].

Acórdão de 2 de abril de 2009 proferido no Processo n.º C-415/07 [Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)].

Conclusões de 27 de novembro de 2008 proferidas no Processo n.º C-415/07 (Advogado-Geral Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer).

RECEBIDO 18-11-2025

APROVADO 24-11-2025

O Modelo de Tributação do IMT na Aquisição de Imóveis para a Habitação Própria e Permanente

Maria Inês Bota Miranda^① • José Maria Pires^② • Florence Pinto Basto^③

CLASSIFICAÇÃO JEL:

C22; E62; E63; H71; R31; R38

① Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG); PriceWaterhouseCoopers Portugal (PwC)

② Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG); Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros, Autoridade Tributária e Aduaneira (CEF)

③ Universidad Pontificia Comillas - Facultad CC. Económicas y Empresariales - ICADE

PALAVRAS-CHAVE:

- Mercado da Habitação
- Preços da Habitação
- IMT
- Modelo de Tributação da Aquisição de Habitação
- Limite de Isenção na Aquisição de HPP

RESUMO

O presente artigo investiga o impacto da evolução do limite de isenção do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) destinado à habitação própria e permanente (HPP), avaliando se o atual modelo fiscal cumpre o objetivo constitucional de “assegurar” o acesso efetivo à habitação. Para além de identificar a perda progressiva de relevância real deste benefício fiscal (BF), demonstra que a sua atualização tardia gerou efeitos contrários aos pretendidos, ao introduzir pressões inflacionistas e favorecer a apropriação do benefício pelos vendedores e não pelos adquirentes, distanciando-se, assim, da sua função de promoção do acesso à habitação consagrada no artigo (art.º) 65.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Através de dois modelos econométricos aplicados ao mercado português entre 2019 e 2023, apura-se que o limite de isenção influencia tanto a decisão das famílias de adquirir habitação como a formação dos preços.

Os resultados evidenciam uma dualidade: por um lado, a existência de um BF aumenta as transmissões de HPP, por outro, o seu alargamento, quando isolado, induz um acréscimo nos preços das habitações, neutralizando parcialmente o efeito de facilitação do acesso.

Neste contexto, o estudo propõe uma solução fiscal: a combinação entre o aumento do limite de isenção para HPP e o agravamento da tributação da habitação secundária, de modo a conter o efeito inflacionista e a assegurar a neutralidade financeira das autarquias. Esta arquitetura fiscal alternativa não compromete a receita municipal e reforça, ainda, a coerência do sistema tributário com a prioridade constitucional da HPP, que é um bem essencial, face à habitação secundária, que não o é. O artigo contribui, assim, para o debate fiscal contemporâneo, oferecendo uma proposta técnica e constitucionalmente alinhada de reformulação do regime do IMT, capaz de recentrar o BF no seu destinatário legítimo, a família residente em Portugal que adquire HPP.

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

Plano do Artigo

Índice de Figuras.....	221
Índice de Tabelas.....	221
Lista de abreviaturas e acrónimos	222
1. Introdução	224
2. Revisão da Literatura.....	226
2.1. Evolução recente do Mercado Imobiliário.....	226
2.2. Determinantes da Procura de Habitação.....	227
2.2.1. Rendimento Real das Famílias	227
2.2.2. Outros Determinantes Macroeconómicos.....	227
2.2.3. População e Relacionados	227
2.2.4. Crédito Hipotecário e Relacionados.....	228
2.2.5. Turismo.....	228
2.2.6. Fiscalidade	229
2.3. Determinantes da Oferta de Habitação	229
2.3.1. Custos de Construção	230
2.3.2. Características e Políticas relacionadas com a Construção e o Arrendamento	230
2.3.3. Regulamentação e Fiscalidade	230
2.4. Consequências da Crise na Habitação para o Sistema Financeiro	231
2.5. Políticas macroprudenciais de resposta à crise na habitação	231
2.6. Contexto do Mercado Imobiliário em Portugal	232
3. Revisão Legislativa.....	234
3.1. Evolução dos Programas Legislativos de Acesso à Habitação	234
3.2. Programa “Mais Habitação”	234
3.3. Medidas adicionais ao Programa “Mais Habitação”	235
3.4. Modelo de Tributação em sede de IMT	236
3.5. Benefício Fiscal em sede de IMT para HPP	237
4. Hipóteses a estudar	239
5. Metodologia e Dados.....	240

5.1.	Seleção da Amostra	240
5.1.1.	Dados das declarações de IMT.....	241
5.1.2.	Dados das fichas de avaliação do IMI	242
5.1.3.	Cruzamento das bases de dados do IMT e do IMI	242
5.2.	Modelos Econométricos	243
5.2.1.	Formulação do Modelo 1: Quantidade de Transmissões de HPP (QTRANS)	243
5.2.2.	Formulação do Modelo 2: Preço da HPP (PRECO)	244
5.3.	Descrição das Variáveis	244
5.3.1.	Variáveis Dependentes	244
5.3.2.	Variáveis Independentes	245
5.3.3.	Variáveis de Controlo	245
6.	Análise e Discussão de Resultados.....	247
6.1.	Estatísticas Descritivas dos Dados dos Modelos Econométricos	247
6.2.	Estimação dos Modelos Econométricos.....	249
6.2.1.	Estimação do Modelo 1	249
6.2.2.	Estimação do Modelo 2	249
6.3.	Resultados Empíricos dos Modelos Econométricos	250
6.3.1.	Resultados do Modelo 1: Quantidade de Transmissões de HPP (QTRANS).....	251
6.3.2.	Resultados do Modelo 2: Preços da HPP (PRECO)	252
6.4.	Cenários propostos para o Limite de Isenção de IMT na aquisição de HPP	253
6.4.1.	Cenário 1: Novo limite de isenção implementado pelo DL n.º 48-A/2024, de 25 de julho	254
6.4.2.	Cenário 2: Limite de isenção atualizado conforme a evolução do mercado	256
6.4.3.	Cenário 3: Limite de isenção que cumpra com maior intensidade o art.º 65.º da CRP	257
7.	Conclusão	258
8.	Referências Bibliográficas	260
9.	Legislação	266
Anexos		268

Índice de Figuras

Figura 1. Evolução dos Valores Medianos de Avaliação Bancária dos Imóveis Habitacionais, a nível nacional, para o período entre 2011 e 2023.	233
Figura 2. Evolução do Número de Fogos Concluídos de Nova Habitação Familiar, a nível nacional, para o período entre 1995 e 2023.	233
Figura 3. Evolução do Limite Nominal de Isenção de SISA/IMT da aquisição de HPP.	237
Figura 4. Comparação entre os Índices (base: 2011) dos Valores Medianos de Avaliação Bancária e do Limite de Isenção, em Portugal, entre 2012 e 2023.	237
Figura 5. Evolução do Limite Real de Isenção Atualizado para 2023, em Portugal, para o período entre 1986 e 2023.	238

Índice de Tabelas

Tabela I. Matriz de Correlações entre a variável independente e as de controlo.	246
Tabela II. Estatísticas descritivas das variáveis utilizadas nas estimações. Medidas de localização (Média, Mediana e Quartis) e de dispersão (Desvio-padrão).....	248
Tabela III. Resultados dos modelos de regressão.....	250
Tabela IV. Receita de IMT com transmissões onerosas de habitação 2023.....	253
Tabela V. Tabela prática da aquisição de HPP criada pelo DL n.º 48-A/2024, de 25/07.....	254
Tabela VI. Tabela prática do IMT da aquisição de HPP para o Cenário 1.	254
Tabela VII. Tabela prática do IMT da aquisição de HPP para o Cenário 2.	256
Tabela VIII. Tabela prática do IMT da aquisição de HPP para o Cenário 3.	258

Lista de abreviaturas e acrónimos

AIC	<i>Akaike Information Criterion</i>
AL	Alojamento Local
ARI	Autorização de Residência para Atividade de Investimento
Artº	Artigo
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BF	Benefício Fiscal
BP	<i>Breusch-Pagan</i>
BG	<i>Breusch-Godfrey</i>
CA	Contribuição Autárquica
CC	Código Civil
CEE	Comunidade Económica Europeia
CIMI	Código do Imposto Municipal sobre Imóveis
CIMT	Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
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
DL	Decreto-Lei
DSTI	<i>Debt Service To Income</i>
DW	<i>Durbin-Watson</i>
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
FGLS	<i>Feasible Generalized Least Squares</i>
HPP	Habitação Própria e Permanente
IMF	<i>International Monetary Fund</i>
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMS	Imposto Municipal de Sisa
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

INE	Instituto Nacional de Estatística
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IS	Imposto do Selo
LBH	Lei das Bases da Habitação
LGT	Lei Geral Tributária
LTI	<i>Loan To Income</i>
LTV	<i>Loan To Value</i>
NIF	Número de Identificação Fiscal
NGPH	Nova Geração de Políticas de Habitação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OLS	<i>Ordinary Least Squares</i>
PIB	Produto Interno Bruto
PNH	Programa Nacional de Habitação
UE	União Europeia
VPT	Valor Patrimonial Tributário

1. Introdução

A habitação, enquanto bem essencial e componente central do património familiar (Claveres et al., 2020), assume em Portugal relevância constitucional. O art.º 65.º da CRP não só consagra o direito à habitação como um direito de natureza económica e social, como também atribui ao Estado a responsabilidade de o assegurar através de um conjunto de políticas públicas, incluindo de natureza fiscal (Nguyen & Nguyen, 2023). O IMT, por tributar diretamente a aquisição de prédios para habitação conforme o art.º 2.º do Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (CIMT), é um obstáculo no acesso a esse bem essencial (Pina, 2010). Por essa razão, quando a aquisição de prédios habitacionais se destina à HPP, a lei estabelece uma isenção do IMT, em cumprimento desse dever constitucional do Estado. Essa isenção assume especial relevância na prossecução do direito constitucional à habitação. Todavia, a evolução do respetivo limite revela sinais de perda da sua eficácia real e de crescente apropriação do benefício pelo próprio mercado, realidade que este artigo se propõe examinar.

Considerando o papel central do IMT nas políticas habitacionais e na arrecadação de receitas, importa analisar se o regime atualmente vigente está em consonância com o desiderato constitucional de prosseguir a garantia do acesso à habitação e se a neutralidade fiscal entre HPP e habitação secundária não configura, na prática, uma indiferença perante essa hierarquia. Defende-se, assim, um modelo de tributação ajustado a diferentes grupos de rendimento, que previna a capitalização da isenção nos preços. Idealmente, essa diferenciação deve proteger famílias de menores recursos, vulneráveis ao aumento do custo de vida, e também agregados de rendimento intermédio, cujo património assenta fortemente no imobiliário (Millar-Powell et al., 2022; Schwerhoff et al., 2022; Topalova et al., 2023).

A liberalização do mercado imobiliário após a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE) exacerbou as desigualdades (Pinto & Guerra, 2019). Entre 2015 e 2023, o valor real das habitações duplicou em várias economias europeias, dificultando o acesso, sobretudo para jovens e famílias com menor capacidade financeira (Millar-Powell et al., 2022; Valderrama, 2023a). Este desfasamento entre preços e rendimentos (European Commission, 2024), agravado por choques externos como a pandemia Covid-19 e a guerra na Ucrânia (Topalova et al., 2023; Valderrama, 2023a), reforça a necessidade de questionar se os instrumentos fiscais existentes atuam como corretores ou amplificadores das dificuldades de acesso à HPP.

Mesmo com a subida das taxas de juro no crédito hipotecário e a redução do poder de compra, a procura por habitação permaneceu elevada (Rae & Noord, 2006). Isso sinaliza a influência de fatores estruturais do lado da procura e da oferta (Januário & Cruz, 2023). Do lado da procura, destacam-se o rendimento das famílias, o crescimento populacional, a mobilidade, as taxas de juro, a fiscalidade, o endividamento, entre outros (Valderrama, 2023a). Do lado da oferta, são

relevantes, por exemplo, os custos de construção e as políticas de crédito à construção. Em Portugal, o turismo, o regime dos residentes não habituais (Banco de Portugal, 2022; Ministério das Finanças, 2019) e o programa *Golden Visa* também agravaram a escassez de habitações (Januário & Cruz, 2023).

Em resposta a estes desafios, o governo, cumprindo a sua incumbência constitucional (Santos & Ribeiro, 2022), implementou o programa Mais Habitação, aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 56/2023, de 6 de outubro, e introduziu BF destinados aos jovens, nomeadamente o IRS Jovem e o regime do retorno de ex residentes, nos art.º 12.º-A e 12.º-B do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS). Em 2024, já no contexto de uma severa crise no acesso à habitação, o governo português mais do que triplicou o limite de isenção em IMT na aquisição de prédios para a HPP por adquirentes jovens, até aos 35 anos (DL n.º 48-A/2024, de 25 de julho). Contudo, se aplicados num mercado tensionado, tais benefícios podem ser neutralizados pela atualização dos preços, transferindo o ganho fiscal dos adquirentes para os vendedores.

Entende-se, assim, que, ao longo do ciclo de um imóvel, os contribuintes estão sujeitos a vários impostos, mas também beneficiam de mecanismos de alívio fiscal (Millar-Powell et al., 2022), que têm peso na sua decisão de compra (Pina, 2010). Para avaliar a eficácia material dessas isenções, foram estimados dois modelos econométricos. O primeiro analisa o efeito da política fiscal sobre o acesso à HPP, avaliando se as alterações na tributação contribuem para facilitar ou dificultar esse acesso. O segundo mede o impacto da política fiscal na formação dos preços da HPP, permitindo aferir se o BF é apropriado pelo adquirente ou absorvido pelo mercado. Esta perspetiva combinada permite discutir, com base empírica, a necessidade de diferenciar fiscalmente habitação essencial e imóveis destinados a outros fins.

Com base nos resultados, construíram-se cenários de atualização das isenções previstas no art.º 9.º e das tabelas do art.º 17.º, ambos do CIMT, orientados para uma estrutura fiscal menos regressiva, com maior incidência sobre imóveis de maior valor (Cammeraat & Crivelli, 2020; Millar-Powell et al., 2022). O intuito é minimizar assimetrias distributivas e reforçar a função protetora do BF com um baixo custo social (Valderrama, 2023a).

Reconhecendo que alterações em sede destes impostos são criticadas por potenciarem distorções no mercado (Hilber & Lyytikäinen, 2017), propõe-se uma discriminação positiva para a HPP, em relação às segundas habitações, de forma a mitigá-las e a garantir, em simultâneo, a neutralidade financeira dos municípios, preservando as receitas locais (Pina, 2010).

O presente artigo está dividido em seis secções, sendo a primeira a introdução, seguida da revisão da literatura sobre a evolução do mercado de habitação e respetivos determinantes, da revisão legislativa de programas e medidas neste âmbito em Portugal, da metodologia, da análise de resultados e das conclusões.

2. Revisão da Literatura

2.1. Evolução recente do Mercado Imobiliário

Após a crise financeira de 2007, os preços da habitação aumentaram exponencialmente (Cavalleri et al., 2019; Cournède et al., 2020), em especial, depois de 2016, quando se verificou um aumento de 40% no mercado europeu (Topalova et al., 2023). A redução no consumo, o aumento do endividamento das famílias e a fragilização da intermediação financeira agravaram a acessibilidade (Geng, 2018). Enquanto em 1980 eram necessários 6,8 anos de rendimento anual para adquirir uma habitação, em 2019, esse número subiu para 10 anos (Cavalleri et al., 2019; Rae & Noord, 2006).

Esta valorização dos preços é, em parte, resultado do aumento do investimento imobiliário, motivado por expectativas irracionais de ganhos futuros (Adams & Füss, 2010; Cavalleri et al., 2019; Rae & Noord, 2006). Embora se esperasse que o aumento dos custos de construção limitasse esse investimento (André, 2010; Cavalleri et al., 2019), a tendência de valorização persistiu, sustentada pela entrada de investidores amadores no mercado de compra para arrendar (Rae & Noord, 2006).

As dificuldades no acesso à habitação acentuaram-se entre os jovens (McKee, 2012), após a pandemia e a guerra na Ucrânia. A inflação nos setores da energia, alimentação e transportes (Čermáková & Hromada, 2022; Topalova et al., 2023; Valderrama, 2023a) e a política restritiva das instituições financeiras (European Central Bank, 2023; Venhoda, 2022) agravaram o problema do acesso. Entre 2022 e 2023, as taxas de juro duplicaram na maior parte dos países europeus, triplicando em nações como a Finlândia, Eslováquia, Suíça e Reino Unido (Topalova et al., 2023).

Em alguns países, como Áustria e Luxemburgo, observa-se um crescimento persistente nos preços da habitação e a deterioração dos critérios de concessão de crédito. No Reino Unido e na Suíça, apesar de uma recuperação parcial, as famílias continuam fortemente endividadas. Em Portugal, mesmo com a imposição de limites à concessão de empréstimos, os preços mantêm uma trajetória ascendente (Valderrama, 2023a).

Ainda que a estabilização do mercado habitacional seja uma prioridade, uma eventual queda acentuada nos preços pode representar um risco económico significativo (Rae & Noord, 2006). Valderrama (2023a) ressalta a importância de uma análise cuidadosa das causas desta problemática para a formulação de soluções eficazes.

2.2.Determinantes da Procura de Habitação

A análise de fatores que influenciam a procura de habitação é um passo essencial para identificar vulnerabilidades intrínsecas ao tema, como indicado por Valderrama (2023a).

2.2.1. Rendimento Real das Famílias

Estudos realizados por Caldera & Johansson (2013) e Geng (2018) em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), além da análise da Irlanda de Rae & Noord (2006), demonstram que o aumento do rendimento das famílias num cenário de parque habitacional constante exerce uma pressão ascendente sobre os preços da habitação, a curto e longo prazo. Esse fenómeno resulta da maior capacidade financeira das famílias para adquirir imóveis ou pagar hipotecas, que motiva a procura. Assim, a acessibilidade económica torna-se um indicador relevante do fluxo de caixa disponível para amortização de hipotecas (Rae & Noord, 2006). Leis que conferem benefícios fiscais (BF) à habitação reforçam esta dinâmica, ampliando o impacto do rendimento no mercado habitacional (Cavalleri et al., 2019).

2.2.2. Outros Determinantes Macroeconómicos

Yoon & Lee (2014) identificaram uma correlação positiva significativa entre variáveis macroeconómicas e os preços da habitação. O crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), ao promover o crescimento económico, favorece a aquisição de imóveis, criando condições propícias para o aumento dos preços (Ortalo-Magné & Sven, 2006). Em contrapartida, a taxa de desemprego, ao reduzir a capacidade de aquisição ou de arrendar, afeta negativamente a procura e, por consequência, os preços.

2.2.3. População e Relacionados

O crescimento populacional, sobretudo em países com alta densidade demográfica, é um dos principais impulsionadores do aumento dos preços da habitação, devido à procura abundante diante de uma oferta limitada (Caldera & Johansson, 2013; Cavalleri et al., 2019; Geng, 2018). A imigração é frequentemente citada como um fator crucial neste aumento da procura habitacional (Gonzalez & Ortega, 2013; Rae & Noord, 2006).

A crescente taxa de divórcios, que resulta em novos agregados familiares, contribui igualmente para o aumento da procura (Rae & Noord, 2006). Recentemente, a afluência de refugiados ucranianos para a União Europeia (UE) e OCDE, decorrente da guerra, também agravou a escassez da oferta habitacional, pressionando os preços, especialmente em países que adotaram políticas de acolhimento (OCDE, 2022).

2.2.4. Crédito Hipotecário e Relacionados

O crédito hipotecário desempenha um papel central na aquisição de habitação na Europa, sendo um dos maiores compromissos financeiros das famílias. Em países como a Suíça, Dinamarca e Países Baixos, a dependência de hipotecas é elevada, enquanto nos países da Europa Central e Oriental, assim como na Itália, Grécia, Chile e Colômbia, os níveis de endividamento são mais baixos. Em Portugal, cerca de metade dos proprietários recorre a este tipo de crédito (Van Hoenselaar et al., 2021; Topalova et al., 2023).

A estrutura dos mercados hipotecários, que inclui o tipo de taxa de juro (fixa ou variável), a maturidade dos empréstimos e a regulamentação aplicável, influencia a procura habitacional. Desde 2010, Portugal tem assistido a uma redução no uso de taxas variáveis devido à instabilidade económica global. Contudo, estas continuam a prevalecer em muitos países da OCDE. A maturidade tende a ser prolongada, oferecendo maior flexibilidade financeira ao longo da vida ao mutuário. A regulamentação, ao estabelecer limites, como o rácio *Loan-to-value* (LTV) - que compara o montante de empréstimo com o valor do imóvel - e normas fiscais relativas à dívida hipotecária, também condiciona a dinâmica da procura por imóveis (Frank van Hoenselaar et al., 2021).

Dado o aumento do recurso ao crédito habitacional (Mendes, 2021), Caldera & Johansson (2013) e Geng (2018) sublinham a relevância das taxas de juro, enfatizando o seu efeito negativo sobre os preços. A subida das taxas limita a capacidade de pagamento dos mutuários, absorve o poder de compra e desincentiva a procura de habitação (Topalova et al., 2023). Contudo, no curto prazo, os efeitos são pouco expressivos, pois a queda das taxas entre 2000 e 2019 ainda tem repercussões no mercado (Geng, 2018).

2.2.5. Turismo

A crescente valorização do lazer, o aumento da população reformada, o melhor acesso a comunicações e transportes e a globalização do mercado imobiliário incrementaram a procura de imóveis para fins turísticos (Wu et al., 2023), seja para uso próprio ou para investimento (Biagi et al., 2015). Plataformas como o *Airbnb*, cujo número de anúncios cresceu de 50.000 em 2010 para

7.000.000 em 2019, aceleraram esta tendência (Cournède et al., 2020). Em Itália, verifica-se que o turismo, além de estimular a economia local, restringe a oferta de habitação, contribuindo para a subida dos preços (Biagi et al., 2015).

2.2.6. Fiscalidade

Caldera & Johansson (2013) destacam o impacto da fiscalidade na procura habitacional, observando que uma maior carga fiscal pode desincentivar a imigração e a procura de imóveis, como evidenciado na Irlanda durante a crise de 2001, quando a introdução de impostos sobre o património reduziu a procura e os preços da habitação. Por outro lado, incentivos fiscais tendem a gerar o efeito contrário (Rae & Noord, 2006).

Diversos países adotam políticas de incentivo à propriedade, como BF ou programas de apoio ao crédito hipotecário, embora essas medidas possam aumentar a sobrevalorização do mercado e os custos de entrada no financiamento habitacional (Cournède et al., 2020). A dedução dos juros hipotecários no imposto sobre o rendimento, por exemplo, é uma prática implementada em dezassete países (Cournède et al., 2020; Geng, 2018; Hilber & Turner, 2014; Sommer & Sullivan, 2018). Contudo, tem sido argumentado que o fim destes subsídios, que beneficiam sobretudo a classe média e alta, pode reduzir pressões inflacionistas e melhorar o acesso à habitação (Sommer & Sullivan, 2018). Caso contrário, o aumento do número de hipotecas incentivado por essas políticas pode sobrecarregar as famílias e elevar o risco de incumprimento (Frank van Hoenselaar et al., 2021). Defende-se, com isto, que países com elevada tributação tendem a estar menos expostos a recessões económicas (Cournède et al., 2019), o que tem levado Portugal, Espanha e a Irlanda a introduzir reformas nesse sentido (Geng, 2018).

2.3. Determinantes da Oferta de Habitação

Valderrama (2023a) ressalta, também, a importância de identificar fatores políticos, institucionais e estruturais que afetam a capacidade de resposta da oferta de habitação.

Segundo Geng (2018) e Caldera & Johansson (2013), a elasticidade da oferta de habitação face aos choques da procura é crucial para o equilíbrio do mercado. Em regiões com uma oferta inelástica, como a Europa Ocidental, os preços tendem a ser mais voláteis, enquanto em países com maior flexibilidade na oferta, como os da América do Norte e da região nórdica, observa-se maior estabilidade. Ainda assim, a escassez habitacional é um problema estrutural persistente (Cavalleri et al., 2019; Geng, 2018).

2.3.1. Custos de Construção

O aumento dos custos de construção, tanto de materiais como de mão de obra, exerce uma pressão direta sobre os preços das habitações, ao encarecer a construção e reduzir a oferta disponível (Adams & Füss, 2010; Geng, 2018; Rae & Noord, 2006).

2.3.2. Características e Políticas relacionadas com a Construção e o Arrendamento

A flexibilidade da oferta habitacional é, também, limitada por restrições naturais (geográficas e urbanas) e artificiais (políticas de uso do solo, licenciamento e regulamentação do arrendamento) (Adams & Füss, 2010; Caldera & Johansson, 2013; Cavalleri et al., 2019; Cournède et al., 2020). Políticas restritivas neste âmbito, como o controlo de rendas, desincentivam o investimento imobiliário, agravando a escassez de oferta (Cournède et al., 2020; Geng, 2018; Kholodilin & Kohl, 2020).

2.3.3. Regulamentação e Fiscalidade

A regulamentação fiscal pode atuar como um mecanismo de incentivo ou desincentivo à construção habitacional. Medidas que penalizem a inatividade de terrenos ou propriedades devolutas podem aumentar a oferta de habitação (Caldera & Johansson, 2013; Rae & Noord, 2006), enquanto políticas que promovem BF à aquisição podem incentivar a especulação e agravar a sobrevalorização do mercado (Adams & Füss, 2010).

Assim, o impacto fiscal deve ser equilibrado com impostos direcionados especificamente a propriedades desocupadas ou segundas habitações, a fim de tornar a aquisição de habitação própria acessível (FitzGerald, 2005; Santos & Ribeiro, 2022).

Adicionalmente, é de referir que, em países com uma regulamentação descentralizada, as medidas locais são mais rígidas e existe menor probabilidade de se apostar em reformas (Glaeser & Ward, 2009; Hilber & Robert-Nicoud, 2013), o que dificulta o combate a estas habitações devolutas, tal como reforça Cavalleri et al. (2019).

2.4. Consequências da Crise na Habitação para o Sistema Financeiro

Valderrama (2023a) enfatiza, ainda, a necessidade de quantificar a exposição ao risco do sistema financeiro como resultado dos choques nos preços da habitação.

A exposição do sistema financeiro ao risco habitacional é significativa, uma vez que grande parte das carteiras de crédito das instituições bancárias está alocada a hipotecas (Valderrama, 2023b). Em caso de desvalorização do mercado imobiliário, a redução do valor dos ativos pode comprometer a estabilidade financeira das instituições (Benes et al., 2016; Jordà et al., 2015). A gestão do risco através de uma maior restrição na concessão de crédito tem sido uma estratégia adotada em diversos países, incluindo Portugal, que estabeleceu limites para o prazo dos empréstimos hipotecários¹ com base na idade dos mutuários (Topalova et al., 2023).

2.5. Políticas macroprudenciais de resposta à crise na habitação

Valderrama (2023a) salienta que, para reforçar a resiliência do sistema financeiro perante crises habitacionais, as autoridades macroprudenciais têm recorrido a uma variedade de ferramentas. Com o intuito de evitar níveis insustentáveis de dívida hipotecária, têm sido estabelecidos limites a rácios que regulam a concessão de crédito hipotecário², como o *Debt Service To Income* (DSTI), que relaciona o serviço da dívida com o rendimento anual bruto do mutuário; o *Loan To Income* (LTI), que compara o valor do empréstimo com o rendimento anual bruto do mutuário; e o LTV, que relaciona o valor do empréstimo com o valor de mercado do imóvel.

Embora esta regulamentação mais rigorosa tenha melhorado a qualidade do crédito desde a crise financeira global, também limitou o acesso à habitação (Frank van Hoenselaar et al., 2021; Valderrama, 2023a). Em resposta, alguns governos têm recorrido aos mesmos rácios para aplicar medidas de alívio aos mutuários. Em Portugal, por exemplo, foi promovida a renegociação de empréstimos a taxas variáveis quando o rácio DSTI excede 50% ou aumenta mais de 5% através

¹ A síntese dos limites à maturidade dos empréstimos como medida macroprudencial do Banco de Portugal consta no https://drive.google.com/file/d/1zsyAUCOyeL3CGF6_3g95pjT1MT8iJaTq/view?usp=sharing.

² A síntese dos limites do Banco de Portugal consta no https://drive.google.com/file/d/1zsyAUCOyeL3CGF6_3g95pjT1MT8iJaTq/view?usp=sharing.

do DL n.º 80-A/2022, de 25 de novembro. De forma semelhante, em Espanha, incentivou-se o alargamento dos prazos de pagamento. Noutros países, como a Polónia e Roménia, foram introduzidos limites temporários às taxas de juro variáveis, e no Reino Unido foi disponibilizado apoio ao pagamento de juros.

2.6.Contexto do Mercado Imobiliário em Portugal

Em Portugal, a habitação é a principal forma de poupança das famílias, tornando o mercado vulnerável a flutuações de preços, derivadas da especulação, *booms* na construção, crises financeiras e eventos económicos externos (Januário & Cruz, 2023).

Em 1986, com a adesão à CEE, foi implementado o primeiro regime de crédito bonificado, que aliviou as restrições ao crédito à habitação, mas, com a sua eliminação em 2002, surgiram novas dificuldades (Mendes, 2021; Santos et al., 2014). Apesar dessas mudanças, o acesso ao crédito continuou a ser relativamente fácil, independentemente das condições financeiras dos mutuários (Januário & Cruz, 2023), o que contribuiu para o aumento da aquisição de habitação e respetivo endividamento. Este cenário persistiu até à eclosão da crise do *subprime* nos EUA (Santos et al., 2014), que afetou gravemente Portugal entre 2008 e 2013 e levou o país a solicitar assistência financeira internacional às instituições que ficaram conhecidas como “*troika*”³.

Para enfrentar a crise mencionada, foi criado, entre outras medidas, o regime de Autorização de Residência para Atividade de Investimento (ARI), também conhecido como “Programa *Golden Visa*”⁴ (Januário & Cruz, 2023), liberalizado o mercado do arrendamento e desenvolvido o Alojamento Local (AL) (Santos & Ribeiro, 2022). A partir de 2008, plataformas de aluguer de curta duração associadas ao AL, reduziram a oferta de habitação (Cocola-Gant & Gago, 2021), desviando a habitação da sua função social (Santos & Ribeiro, 2022).

Em 2014, num contexto de recuperação pós-crise, Portugal entrou num ciclo de valorização imobiliária, amplificado pelas baixas taxas de juro e, mais tarde, por acontecimentos como a pandemia Covid-19 e a guerra na Ucrânia (Januário & Cruz, 2023), conforme ilustrado na Figura 1⁵. Esta evolução contrasta com a perda de poder de compra (Januário & Cruz, 2023) e uma possível explicação para este fenómeno reside na oferta limitada de novas habitações, insuficiente face à

³ Designação criada por algumas entidades, entre as quais a Comissão Europeia (CE), o Banco Central Europeu (BCE) e o *International Monetary Fund* (IMF).

⁴ Criado pela Lei n.º 23/2007, de 4 julho, e teve a sua entrada em vigor a 8 de outubro de 2012.

⁵ As estatísticas do Eurostat reforçam, também, esta constatação, através da evolução positiva e significativa do índice dos preços da habitação em Portugal (European Union, 2024).

procura (Januário & Cruz, 2023), como evidenciado na Figura 2. Esta última retrata uma quebra persistente desde 2002, refletindo uma escassez estrutural da oferta com mais de duas décadas.

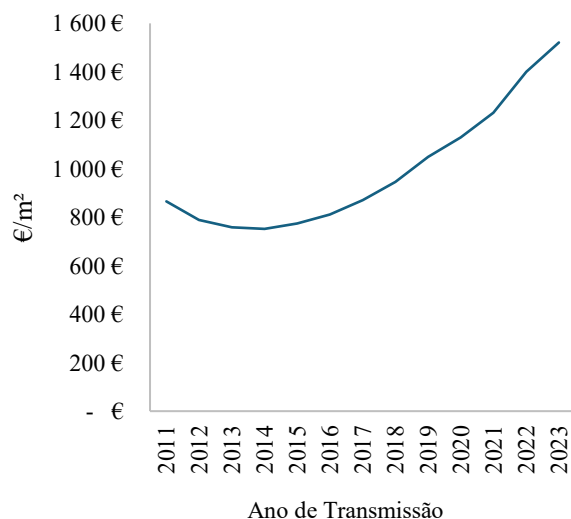


Figura 1. Evolução dos Valores Medianos de Avaliação Bancária dos Imóveis Habitacionais, a nível nacional, para o período entre 2011 e 2023.

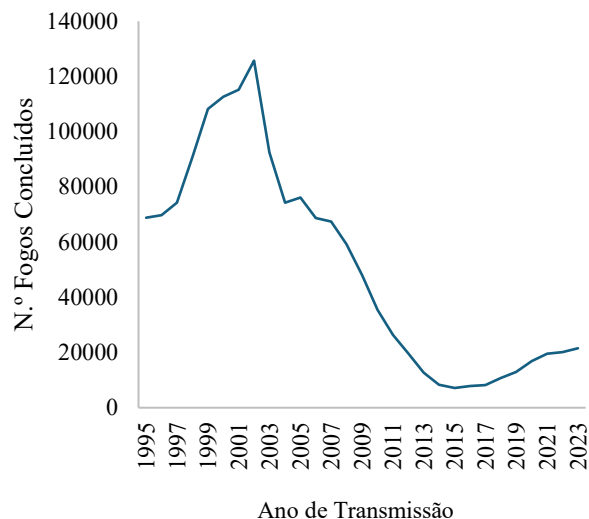


Figura 2. Evolução do Número de Fogos Concluídos de Nova Habitação Familiar, a nível nacional, para o período entre 1995 e 2023.

Fonte: Elaboração própria com dados do INE (Instituto Nacional de Estatística, 2024).

Após a fase de recuperação pós-crise, o sistema bancário português passou a adotar uma postura mais rigorosa, que se prolonga até aos dias de hoje (Santos & Ribeiro, 2022). Assim, as elevadas taxas de juro são justificadas não apenas pela inflação, mas também pela necessidade de proteção das instituições financeiras (Valderrama, 2023b).

Antes de prosseguirmos com o enquadramento da legislação pertinente, é relevante sintetizar os principais fatores que influenciam o mercado da habitação no Anexo 1.

3. Revisão Legislativa

3.1. Evolução dos Programas Legislativos de Acesso à Habitação

O direito à habitação está consagrado no art.º 65.º da CRP, desde 1976, como um direito económico e social dos cidadãos, sendo incumbência do Estado a adoção de “uma política tendente a estabelecer um sistema (...) de acesso à habitação própria” (n.º 3). Mendes (2021) destaca alguns dos programas marcantes na história da habitação.

No período anterior à crise financeira de 2008, destacou-se o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL) de 1974, o Programa Especial de Realojamento (PER) para as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto⁶ de 1993 e o Programa de Financiamento para Acesso à Habitação (PROHABITA), juntamente com o Plano Estratégico de Habitação em 2007. Estes programas visavam mitigar as carências habitacionais (Mendes, 2021).

Após a fase de recuperação da crise, em 2017, foi criada a Secretaria de Estado da Habitação, responsável pela Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH). Esta iniciativa tinha como um dos principais objetivos, aumentar a oferta de habitação a preços acessíveis, sendo que os restantes estão detalhados no Anexo 2 (Mendes, 2021).

Em 2019, a aprovação da Lei de Bases da Habitação (LBH)⁷ reforçou a função social da habitação (Santos & Ribeiro, 2022) e o Programa Nacional da Habitação (PNH)⁸ procurou suavizar vulnerabilidades inerentes ao acesso habitacional (Mendes, 2021).

3.2. Programa “Mais Habitação”

A Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, deu origem ao programa Mais Habitação, que, embora alinhado com as políticas anteriores, introduziu novas diretrizes focadas na simplificação dos

⁶ Programa criado pelo DL n.º 163/93, de 7 de maio, que foi sujeito a várias modificações legislativas até 2007 (Mendes, 2021).

⁷ Regulamentada pela Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, e aprovada a 5 de julho de 2019.

⁸ Regulamentado pela Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro.

processos de licenciamento, no combate à especulação imobiliária e no apoio às famílias, tanto no arrendamento como na aquisição de habitação (Anexo 2).

A abundante produção legislativa que culmina este programa é um sintoma da preocupação do legislador com as dificuldades no acesso à habitação. Contudo, no nosso estudo, o foco é a fiscalidade do acesso à HPP, pelo que importa somente salientar as medidas fiscais associadas. Estas incluíram alterações nos impostos aplicáveis, nomeadamente no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC), Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA), Imposto do Selo (IS), Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e IMT.

3.3. Medidas adicionais ao Programa “Mais Habitação”

Em 2024, o Estado introduziu novos BF para os jovens até aos 35 anos que pretendam adquirir a sua primeira HPP:

- i) Isenção de IMT⁹, até ao valor de 316.772 €, e isenção da verba 1.1 da Tabela Geral do IS, até ao valor de 316.772 €, pelo DL n.º 48-A/2024, de 25 de julho;
- ii) Isenção de emolumentos¹⁰ devidos no momento do registo da aquisição, até ao Valor Patrimonial Tributário (VPT) de 316.772 €, pelo DL n.º 48-D/2024, de 31 de julho;
- iii) Garantia pessoal concedida pelo Estado às instituições de crédito pela aquisição da primeira HPP, sujeita à reunião de requisitos por parte dos jovens beneficiários, previstos no DL n.º 44/2024, de 10 de julho;

⁹ Este limite é referente ao primeiro escalão que consta nas tabelas práticas de IMT afetas à tributação de aquisições de prédios urbanos ou frações autónomas de prédios urbanos destinados exclusivamente à HPP, conforme a alínea a) do n.º 1 do art.º 17 do CIMT. Sendo este o primeiro escalão, encontra-se isento de IMT, nos termos do art.º 9.º do CIMT, isto é, associado a uma taxa aplicada de 0%. Como tal, quanto maior o respetivo limite, maior o benefício fiscal dos contribuintes que incorram neste tipo de operação.

¹⁰ Conforme estipulado pelo n.º 1 do art.º 1.º do Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado (RERN), os “atos praticados nos serviços dos registos e do notariado são sujeitos a tributação emolumentar”, que serve de compensação para as entidades públicas envolvidas no processo de aquisição de habitação.

3.4. Modelo de Tributação em sede de IMT

O IMT incide sobre as transmissões onerosas de imóveis situados em território nacional e é suportado pelos adquirentes, conforme disposto do art.º 1.º ao 4.º do CIMT. Desde a sua entrada em vigor, a 1 de janeiro de 2004, através do DL n.º 287/2003, o IMT sofreu inúmeras alterações¹¹.

O regime de tributação atual deste imposto distingue os imóveis de acordo com a sua afetação, a fim de aplicar as taxas de IMT de forma diferenciada e adequada (Pires, 2016).

Da alínea a) a c) do n.º 1 do art.º 17 do CIMT são estabelecidas as taxas das aquisições de prédios urbanos¹² ou frações autónomas destinadas à habitação. O cálculo do imposto nestas transmissões baseia-se em escalões progressivos aplicados ao valor tributável¹³.

Nas alíneas c) e d) do mesmo número e artigo, encontram-se previstas as aquisições de prédios rústicos¹⁴ ou outros prédios urbanos e outras aquisições onerosas, respetivamente. Nestes casos, o cálculo do imposto consiste na aplicação direta de taxas fixas, de 5% e 6,5%.

Importa, ainda, distinguir as alíneas iniciais, a) e b) (atual alínea c)) do n.º 1 do art.º 17.º do CIMT, que regulam a aquisição de habitação. A alínea a) abrange a compra de imóveis destinados exclusivamente à HPP, onde parte do valor da transmissão está isento de IMT até um certo limite e o restante sujeito a imposto. Por outro lado, a alínea b) (atual alínea c)) aplica-se à habitação secundária, que não usufrui de isenção, porque não lhe é aplicada a proteção constitucional antes referida e, portanto, o valor da transmissão é integralmente tributado.

A partir de 2024, o DL n.º 48-A/2024, de 25 de julho, alargou, mais do que triplicando, o limite de isenção da alínea a) nas aquisições efetuadas por jovens até aos 35 anos, em condições específicas.

¹¹ https://drive.google.com/file/d/1Z0XKNI_IWJNs9xHy0CSPcKzdlZz3XmMN/view?usp=sharing.

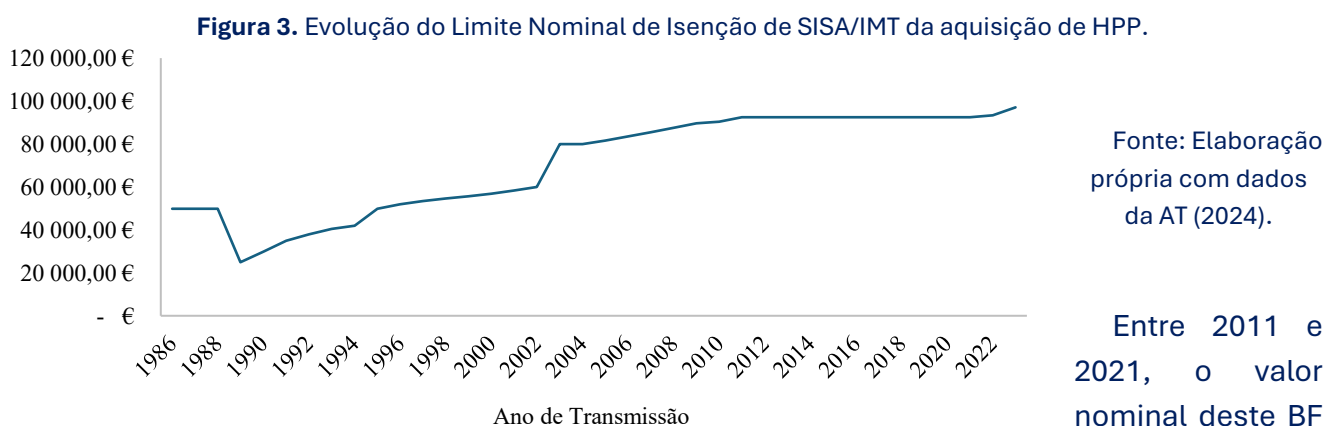
¹² Ao abrigo do art.º 4.º do CIMI, são “*todos aqueles que não devam ser classificados como rústicos*”.

¹³ Segundo o n.º 1 do art.º 12 do CIMT, o valor tributável em sede de IMT pode ser assumido pelo “valor constante do ato ou do contrato ou (...) valor patrimonial tributário dos imóveis, consoante o que for maior”. Este valor patrimonial tributário (VPT) é determinado nos termos do CIMI, de acordo com a informação em: <https://drive.google.com/file/d/1Q4ulRiDQMbkWTOdHu04Fze996WUw6CTF/view?usp=sharing>.

¹⁴ Conforme as alíneas a) e b) do n.º 1, o n.º 2 e as alíneas a) e b) do n.º 3 do art.º 3.º do CIMI, correspondem a terrenos fora de um aglomerado urbano, que não se classifiquem como terrenos para construção ou não contenham fins comerciais e industriais, e a terrenos dentro de um aglomerado urbano, edifícios, construções, águas e plantações apenas com a possibilidade de geração de rendimentos agrícolas, silvícolas e pecuários.

3.5. Benefício Fiscal em sede de IMT para HPP

Cumprindo a obrigação constitucional de promover o acesso à habitação, o legislador criou uma isenção no então Imposto Municipal de Sisa (IMS) para a aquisição de HPP. A Figura 3 ilustra a evolução nominal do limite máximo dessa isenção desde 1986.



manteve-se inalterado, registando apenas um ligeiro aumento em 2022. A partir de 2015, e até ao final da série temporal analisada, os preços dos imóveis mais do que duplicaram, o que resultou numa desatualização do limite de isenção face aos valores de mercado, contrariando o objetivo constitucional de facilitar o acesso à habitação. A Figura 4 mostra a discrepância entre a evolução dos preços de mercado e do limite de isenção.

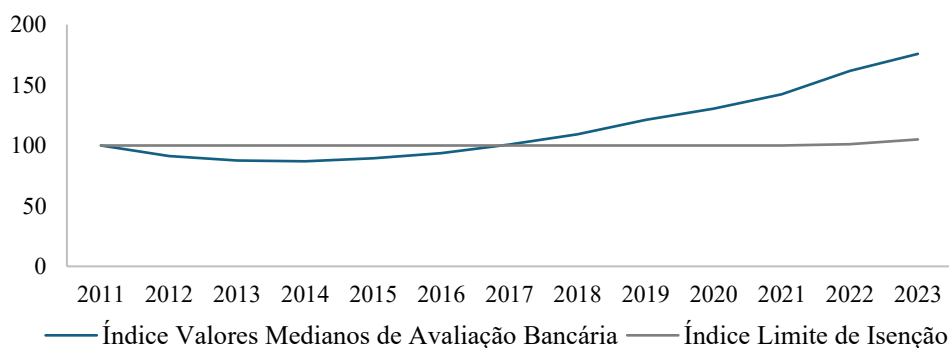


Figura 4. Comparação entre os Índices (base: 2011) dos Valores Medianos de Avaliação Bancária e do Limite de Isenção, em Portugal, entre 2012 e 2023.

Fonte: Elaboração própria com base no INE (Instituto Nacional de Estatística, 2024) e na AT (Autoridade Tributária e Aduaneira, 2024).

Considerando que o limite de isenção mede o modo como o legislador fiscal postula a sua política de acesso à habitação e o cumprimento da obrigação constitucional do Estado de o

promover, uma atualização desse limite para valores atuais permite avaliar se o incentivo da obrigação constitucional de promover a garantia do acesso à HPP está a ser seguida pelo legislador ordinário. Para o efeito, na Figura 5 apresentamos a atualização dos limites anuais desde 1986 até ao presente, conforme a evolução dos coeficientes de desvalorização monetária¹⁵ e da valorização do mercado imobiliário.

Até 2011, a atualização foi apenas sustentada pelos coeficientes de desvalorização da moeda, refletindo a evolução da inflação. A partir de 2011, os valores atualizados voltaram a ser ajustados, mas com base no crescimento dos valores medianos da avaliação bancária, fornecidos pelo INE.

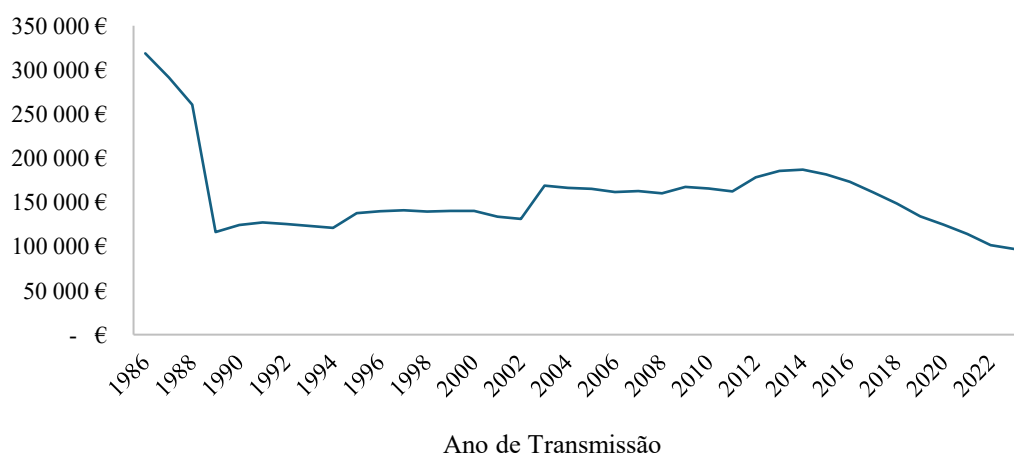


Figura 5. Evolução do Limite Real de Isenção Atualizado para 2023, em Portugal, para o período entre 1986 e 2023.

Fonte: Elaboração própria com dados da AT (Autoridade Tributária e Aduaneira, 2024), INE (Instituto Nacional de Estatística, 2024) e da Portaria n.º 340/2023 de 8 de novembro.

Em termos reais, o limite de isenção para a aquisição de HPP tem registado uma diminuição significativa, evidenciando uma tendência acentuada de declínio desde 1986. Esta evolução revela-se preocupante, dado que a política fiscal constitui um dos principais instrumentos de intervenção estatal (Nguyen & Nguyen, 2023). Não obstante, verifica-se que o cumprimento do desiderato constitucional do Estado tem sido comprometido, pois, em vez de se alcançar a proteção prevista, observa-se o inverso na Figura 5.

Assim, a política fiscal tem dificultado o acesso à habitação, ao aumentar os encargos na aquisição de HPP. Tal situação gerou o enfraquecimento do interesse público subjacente a este

¹⁵ Conforme o art.º 47.º do CIRC e o art.º 50.º do CIRS, estes coeficientes são publicados anualmente por via de portarias do Ministro das Finanças e têm por objetivo efetuar a correção monetária dos valores de aquisição de determinados bens e serviços.

BF, que contribuiu para a regressão do país neste domínio e para o agravamento das dificuldades de muitas famílias na compra de HPP.

4. Hipóteses a estudar

Este trabalho procura avaliar se o atual regime de tributação de IMT sobre a habitação em Portugal está a permitir que o Estado cumpra a diretriz constitucional de garantir a todos os cidadãos acesso a uma habitação própria, e analisar a possibilidade de um regime em prol desse cumprimento, sem comprometer a neutralidade das receitas de IMT. Para tal, seguem-se as hipóteses a testar.

Como foi exposto na revisão da legislação, o limite de isenção do IMT para a aquisição de HPP tem sofrido, desde 1986, uma diminuição em termos reais. Esta ilação suscita a necessidade de examinar se a redução progressiva deste BF tem tido um impacto significativo e adverso no acesso das famílias residentes em Portugal à HPP, entendido aqui através do número de transmissões destinadas à HPP. Caso tal efeito se verifique, significa que o Estado não tem vindo a cumprir o disposto no art.º 65.º da CRP, ao não ajustar o limite de isenção do IMT nominal com a evolução necessária. Em face dessa incumbência constitucional do Estado, formula-se a seguinte hipótese de investigação:

Hipótese 1 – Existe uma associação positiva entre o limite de isenção de IMT e o número de aquisições de prédios destinados à habitação própria e permanente.

Adicionalmente, a literatura sugere que o aumento de BF pode gerar pressões inflacionistas, dificultando ainda mais o acesso das famílias ao mercado imobiliário (Rae & Noord, 2006). Isto poderia, por conseguinte, contrariar o efeito positivo esperado do aumento do limite de isenção no acesso à HPP. Assim, torna-se relevante avaliar o impacto desse limite nos preços da HPP.

Se o aumento deste BF em concreto demonstrar provocar um efeito inflacionista significativo, será imperativo adotar medidas mitigadoras, particularmente no cenário de uma revisão em alta do limite máximo da isenção prevista no art.º 9.º do CIMT. Tendo em conta a existência de dois tipos principais de habitação no mercado - HPP e habitação secundária - e dado que o mercado habitacional é global e único, para ambos os tipos, é razoável admitir que o impacto no aumento dos preços das HPP não é uniforme. Como solução, sugere-se que, ao mesmo tempo que se aumenta o limite de isenção para HPP, se compense esse efeito com uma subida na carga fiscal

sobre a habitação secundária. Desta forma, seria possível suavizar o efeito inflacionista, com a desmotivação que se criaria à procura de habitação secundária.

Assim, a segunda hipótese de investigação será:

Hipótese 2 – O aumento do limite de isenção de IMT na aquisição de habitação própria e permanente está positivamente associado ao preço das respetivas transmissões.

5. Metodologia e Dados

O presente artigo visa avaliar o duplo impacto da evolução do limite de isenção de IMT no acesso à habitação. Para cumprir o objetivo, foram desenvolvidos dois modelos econométricos.

Uma vez que o limite de isenção não acompanhou a valorização do mercado imobiliário, foram formulados três cenários de ajuste a este limite, após se confirmar a significância da sua relação com as variáveis em estudo. O primeiro cenário utiliza o limite de isenção criado pelo DL n.º 48-A/2024, de 25 de julho, para os adquirentes com menos de 35 anos. O segundo ajusta o limite ao valor real máximo, observado em 1986 na Figura 5, de forma a garantir a preservação do BF ao longo do tempo. Por último, o terceiro cenário adapta o limite às necessidades contemporâneas de uma família típica, atendendo esta a uma “habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”, conforme o art.º 65.º da CRP.

5.1. Seleção da Amostra

Foram recolhidos dados provenientes das fichas de avaliação de IMI16, elaboradas pela AT e que registam o VPT de todos os imóveis urbanos; dados de todas as declarações de IMT¹⁷, exigidas aos contribuintes em cada transação onerosa de imóveis; dados do número de dormidas em alojamentos turísticos; e dados do número de fogos concluídos destinados à habitação. Os dois

¹⁶ Disponível em <https://www.portaldasfinancas.gov.pt/de/impressos/IMIMod1.pdf>

¹⁷ Disponível em https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio_contribuinte/modelos_formularios/imt/Documents/IMTDECLARACAO/OMOD1.PDF

primeiros universos foram sujeitos a tratamento exclusivo em ambiente *Safe Center*¹⁸, no âmbito de um protocolo¹⁹ estabelecido entre o INE, a Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) e a Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC). Os restantes dados foram obtidos a partir das bases de dados públicas disponibilizadas pelo INE.

As declarações de IMT analisadas totalizavam 3.313.914 observações e foram coletadas numa base anual, somente para o período de 2019 a 2023, devido à ausência de dados mais antigos com relevância para este estudo. As fichas de avaliação do IMI, com 8.119.936 observações, também anuais, foram recolhidas para um período mais extenso, de 2010 a 2023. Os restantes dados, coletados entre 2019 e 2023, apresentam periodicidade mensal, exceto o número de fogos concluídos destinados à habitação, que apresenta trimestral. Para garantir a compatibilidade temporal e viabilizar a construção de modelos, os dados foram organizados numa base mensal através do *software* Stata 18 (StataCorp, 2023).

5.1.1. Dados das declarações de IMT

Inicialmente, foi tratada a base de dados das declarações de IMT, onde cada observação retrata uma transmissão tributada e cada coluna diz respeito aos dados²⁰ preenchidos nos campos das declarações para a liquidação do imposto.

Consideraram-se apenas as aquisições do direito de propriedade sobre imóveis por pessoas singulares (identificadas por Números de Identificação Fiscal (NIF)), resultando numa amostra inicial de 2.727.711 observações. De seguida, implementaram-se restrições para eliminar transmissões que não beneficiaram da isenção parcial de IMT por não incluírem imóveis destinados à HPP. Utilizou-se a coluna relativa ao código do BF para remover as transmissões com códigos não correspondentes (variável *bfiscais_cod* 4, 97, 98 e 99) e a coluna de afetação do imóvel para eliminar as observações de prédios não destinados à habitação (variável *afetação* 3). Reduziu-se, com estas alterações, a amostra para 359.078 observações. Por fim, foram excluídas as observações duplicadas, com a mesma data de transmissão, adquirente, alienante, valor declarado e prédio (artigo, fração e freguesia), obtendo-se uma amostra final de 338.842 aquisições de prédios destinados à HPP em Portugal, entre 2019 e 2023.

Antes do cruzamento massivo com a base de dados das avaliações do IMI, esta foi também objeto de prévio tratamento de dados.

¹⁸ Ambiente restrito de investigadores credenciados para o acesso a dados de carácter confidencial, protegidos pelo INE.

¹⁹ Disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_cont_inst&INST=387114

²⁰ Os dados são detalhados nas Instruções de Preenchimento constantes na Portaria n.º 1423-H/2003, de 31 de dezembro.

5.1.2. Dados das fichas de avaliação do IMI

Embora os dados das declarações de IMT estejam limitados ao período entre 2019 e 2023, foi necessário cruzá-los com a totalidade das fichas de avaliação do IMI, já que muitos prédios transmitidos após 2019 foram avaliados em períodos anteriores. Tal facto justifica-se pela obrigatoriedade de avaliação geral de todos os prédios no âmbito do CIMI, que entrou em vigor em 2003 e cujo processo de avaliação foi concluído até 2013.

De seguida, foram eliminadas desta base de dados todas as duplicações:

- i) Decorrentes de informação duplicada enviada pela AT ao INE;
- ii) De registos correspondentes a uma única avaliação, por exemplo nos casos em que um prédio, inicialmente registado com três apartamentos, foi reclassificado como moradia, gerando três observações em vez de uma, através da variável *artigoorigem*;
- iii) A partir da variável *tipoproprietario*, de prédios com proprietário e usufrutuário²¹ diferentes, mantendo-se apenas a avaliação associada ao usufrutuário, que é o sujeito passivo de IMI, tal como reitera o n.º 2 do art.º 8.º do CIMI;
- iv) Originadas pela variável *tipodomicilio*, que indicava se a residência do adquirente se localiza no território nacional, noutros países da UE, fora da UE ou em paraísos fiscais²². Por vezes, esta variável assinalava, para a mesma avaliação, residência no território nacional e na UE, originando informação sobreposta, sendo que Portugal pertence à UE.

Após corrigir estas inconsistências, a amostra final perfeitamente 7.076.898 observações.

5.1.3. Cruzamento das bases de dados do IMT e do IMI

O cruzamento das bases de dados foi efetuado através da variável *artigogerado_novo*, presente nos dados do IMI e criada nos do IMT, através da concatenação das variáveis *freguesia*, *t*, *artigo* e *fracc*, quando aplicável. Foram apenas mantidas as avaliações do IMI referentes aos prédios da base de dados do IMT, através da opção “*unmatched (master)*”. De seguida, foi selecionada, para cada transmissão, a avaliação mais recente anterior à data da transmissão. Em cerca de 29% das transmissões, não foi encontrada correspondência com as avaliações do IMI, dado que estas se realizaram antes de 2010.

²¹ Conforme estipulado pelo art.º 1445.º do Código Civil (CC), os direitos e obrigações do usufrutuário são regulados pelo conceito de usufruto, que lhe confere o “direito de gozar temporária e plenamente uma coisa ou direito alheio, sem alterar a sua forma ou substância”, ao abrigo do art.º 1439.º do CC.

²² Países, territórios ou regiões com um regime fiscal claramente mais favorável, listados na Portaria n.º 1272/2001, de 9 de novembro, por satisfazerem os critérios definidos no n.º 2 do art.º 63.º-D da Lei Geral Tributária (LGT).

A partir das variáveis *areabrutaprivativafraccão*, *areabrutadependente*, *areatotalterreno* e *areaimplantacaoedificio*, foi criada a variável *area*, baseada no cálculo da área previsto no art.º 40.º do CIMI²³, para permitir colocar o VPT e o valor declarado numa base comum de euro por metro quadrado (€/m²) e realizar comparações.

Por fim, eliminaram-se duplicações resultantes de informações coincidentes em variáveis como o NIF do vendedor, datas de transação e avaliação, valor declarado, VPT, área, artigo, freguesia e residência do adquirente. A amostra final incluiu 211.623 aquisições de imóveis para HPP em Portugal continental, sujeitas a IMT e cujos prédios foram avaliados nos termos do IMI, entre 2019 e 2023.

5.2. Modelos Econométricos

Foram estimadas duas equações para testar as hipóteses. A primeira equação explica a quantidade de transmissões de HPP com vista a testar a primeira hipótese de estudo, e a segunda aborda os preços da HPP de forma a testar a segunda. As séries temporais seleccionadas consistem em 59 e 57 observações mensais²⁴, de janeiro de 2019 a dezembro de 2023, respetivamente.

Em ambas as equações o subscrito t indica a periodicidade mensal e o subscrito $t-1$ representa o “lag” temporal, ou seja, os valores da variável no mês anterior. Os coeficientes, β_1 a β_6 , medem o efeito esperado nas variáveis dependentes, assumindo “*ceteris paribus*”. O coeficiente β_0 refere-se ao termo constante, medindo o efeito base esperado, e o termo de erro aleatório é representado por μ_t .

5.2.1. Formulação do Modelo 1: Quantidade de Transmissões de HPP (QTRANS)

Para estudar a relação entre a quantidade de transmissões de HPP e o BF associado, a seguinte equação foi estimada²⁵:

²³ Este cálculo encontra-se devidamente fundamentado em:

<https://drive.google.com/file/d/1Q4ulRiDQMbkWTOdHu04Fze996WUw6CTF/view?usp=sharing>.

²⁴ Inicialmente, a disponibilidade de dados permitia o desenvolvimento deste modelo com 60 observações, mas a presença de dois *outliers* na variável de interesse levou à redução do número de observações.

²⁵ Para compreender a escolha de variáveis e respetiva descrição, vide secção 5.3.

$$(1) \quad \log(QTRANS)_t = \beta_0 + \beta_1 \log (LIMT_R)_{t-1} + \beta_2 \log (IMT)_{t-1} + \beta_3 \log (VNRES)_{t-1} + \beta_4 \log (TUR)_{t-1} + \beta_5 \log (FCNH)_{t-1} + \beta_5 COVID_{19t-1} + u_t$$

onde *QTRANS* representa a quantidade de transmissões de HPP em Portugal, *LIMT_R* o limite de isenção de IMT real, *IMT* a tributação em sede de IMT, *VNRES* o investimento imobiliário estrangeiro, *TUR* o turismo, *FCNH* a oferta de nova habitação e *COVID_19* o período de pandemia.

5.2.2. Formulação do Modelo 2: Preço da HPP (PRECO)

Esta equação analisa a relação entre o preço da HPP e o BF, baseando-se no de Januário & Cruz (2023), adaptado ao objeto deste estudo e à literatura subjacente²⁶:

$$(2) \quad \log(PRECO)_t = \beta_0 + \beta_1 \log (LIMT_N)_{t-1} + \beta_2 \log (IMT)_{t-1} + \beta_3 \log (VNRES)_{t-1} + \beta_4 \log (TUR)_{t-1} + \beta_5 \log (FCNH)_{t-1} + \beta_5 COVID_{19t-1} + u_t$$

onde *PRECO* representa o preço em euros por m² da HPP em Portugal, *LIMT_N* o limite de isenção de IMT nominal e as restantes variáveis são equivalentes às da equação (1).

5.3. Descrição das Variáveis

5.3.1. Variáveis Dependentes

No primeiro modelo, a variável dependente *QTRANS* representa a quantidade de transmissões de HPP em Portugal. Esta variável pretende capturar a procura por HPP, alinhando-se diretamente com a primeira hipótese, que explora o impacto da política fiscal no acesso à HPP. No segundo modelo, a variável dependente *PRECO*²⁷ reflete o preço médio em euros por m² da HPP, que é frequentemente utilizado na literatura para avaliar o impacto das crises económicas no mercado habitacional (Januário & Cruz, 2023).

²⁶ Para compreender a escolha de variáveis e respetiva descrição, vide secção 5.3.

²⁷ A unidade de observação estatística foi colocada ao preço por m² de um imóvel para HPP (Grum & Govekar, 2016), através da variável *area*, mencionada na secção 5.1.3.

Ambas as variáveis foram extraídas dos dados da secção 5.1.3, que abrangem as transmissões de HPP realizadas entre janeiro de 2019 e dezembro de 2023, sendo, posteriormente, agregadas mensalmente a nível nacional.

5.3.2. Variáveis Independentes

A variável explicativa de interesse é o limite de isenção de IMT em euros, que reflete o BF atribuído à HPP e foi construída através das atualizações apresentadas no art.º 17.º do CIMT. Esta variável foi tratada de forma distinta nos dois modelos: no primeiro, foram usados valores reais (*LIMIT_R*); e no segundo, valores nominais (*LIMIT_N*).

5.3.3. Variáveis de Controlo

Foram introduzidas as mesmas variáveis de controlo em ambos os modelos.

À semelhança do modelo de Januário & Cruz (2023), foi incluída uma variável *dummy*, *COVID-19*, que capta o efeito da perturbação exógena criada pela pandemia entre o início do primeiro confinamento, em março de 2020 (Silva et al., 2024), e o final do segundo, em março de 2021 (Cunha et al., 2023), quando ocorreram efeitos adversos nas condições financeiras da população (Lopes & Carreira, 2022).

A fim de construir a variável *IMT*, foi calculada a média mensal do peso do IMT pago no valor total das transmissões de HPP. A variável *VNRES* corresponde à percentagem média mensal do valor das transmissões de habitação realizadas por não residentes²⁸ e controla o distúrbio exógeno resultante do investimento estrangeiro no mercado imobiliário (Januário & Cruz, 2023). O turismo (*TUR*), representado pelo número mensal de dormidas em alojamentos turísticos, é incluído devido ao seu impacto nos preços, sobretudo em regiões turísticas (Biagi et al., 2015; Januário & Cruz, 2023). Por fim, a oferta de nova habitação (*FCHN*) foi construída com base no número de fogos concluídos para habitação nova²⁹ (Adams & Füss, 2010).

A escolha das variáveis de controlo, embora geralmente recaia sobre variáveis macroeconómicas, como o rendimento disponível ou a taxa de juro (Rae & Noord, 2006), neste estudo centrou-se em fatores específicos do mercado habitacional português no período em

²⁸ Obtida a partir da identificação das situações na base de dados da secção 5.1.3. em que o *domicio_fiscal* ≠ 1, considerando: 1 – Território Nacional; 2 – União Europeia; 3 – Outros países; 4 – País, território ou região claramente mais favorável da lista aprovada pela Portaria n.º 1272/2001 de 9 de novembro, do Ministro das Finanças.

²⁹ Esta série de dados temporais não foi, até então, disponibilizada de modo completo, pelo que o INE só a disponibilizou com periodicidade trimestral. Nesse caso, a mesma foi convertida em dados mensais, assumindo constância dentro de cada trimestre.

análise. Ainda que o poder de compra tenha vindo a reduzir, conforme mencionado na secção 2.6., a procura e os preços neste mercado continuaram a aumentar. Este facto contraria a literatura e propõe, portanto, uma análise mais específica, que vá além das variáveis macroeconómicas tradicionais.

A seleção final foi baseada na análise de índices de correlação entre as variáveis identificadas na revisão de literatura (ver Anexo 1) e no impacto da sua inclusão ou exclusão sobre o R^2 ajustado. A matriz de correlações recalculada (Tabela I), após a remoção de variáveis problemáticas, apresentou valores absolutos entre 0,0171 e 0,7193, afastando a hipótese de ocorrência de multicolinearidade³⁰ (Gujarati, 2003). Adicionalmente, a análise dos *Variance Inflation Factors* (VIF) apurou esta evidência empírica, com valores inferiores a 5 para todas as variáveis.

Tabela I. Matriz de Correlações entre a variável independente e as de controlo.

	<i>log(LIMIT_N)</i>	<i>log(LIMIT_R)</i>	<i>log(IMT)</i>	<i>log(VNRES)</i>	<i>log(TUR)</i>	<i>log(FCNH)</i>	<i>COVID_19</i>
<i>log(LIMIT_N)</i>	1,0000						
<i>log(LIMIT_R)</i>	-0,4201*	1,0000					
<i>log(IMT)</i>	0,2915*	-0,0332	1,0000				
<i>log(VNRES)</i>	0,1012	0,0004	-0,0171	1,0000			
<i>log(TUR)</i>	0,3600*	-0,1152	-0,0410	0,4719*	1,0000		
<i>log(FCNH)</i>	0,5584*	-0,2347	0,6601*	0,1282	0,0335	1,0000	
<i>COVID_19</i>	-0,3200*	0,1161	-0,0453	-0,3420*	-0,7193*	-0,0313	1,0000

Nota: * representa o nível de significância estatística de 5%.

Fonte: Elaboração própria através do *software* Stata 18 (StataCorp, 2023).

Todas as variáveis contínuas foram logaritimizadas para homogeneizar as variâncias e facilitar a interpretação dos coeficientes, cuja descrição consta no Anexo 3.

³⁰ Segundo Gujarati (2003), valores superiores a 0,80 indicam multicolinearidade.

6. Análise e Discussão de Resultados

6.1. Estatísticas Descritivas dos Dados dos Modelos Econométricos

A Tabela II apresenta as estatísticas descritivas das variáveis usadas nas estimações.

No que respeita à variável logaritmizada $\log(QTRANS)$, apresenta um valor médio de 8,17, com uma variabilidade em torno da média de 0,19. Os seus valores extremos situam-se entre 7,25 e 8,38, o que, após a conversão, indica que a quantidade mínima de transmissões de HPP variou entre 1.411, registada em abril de 2020, mês subsequente ao início da pandemia em Portugal (Silva et al., 2024), e 4.359 em novembro de 2021, período associado ao fim do segundo confinamento e ao aumento dos fluxos migratórios e de refugiados (Cénat et al., 2022; Cunha et al., 2023).

A variável $\log(PRECO)$, com uma média de 7,20 e um desvio-padrão de 0,13, está compreendida entre 6,96 e 7,51. Esses valores, ao serem convertidos, traduzem-se num intervalo de preços entre 1.049,03€ (observado em agosto de 2019) e 5.542,93€ (em maio de 2020), que revela oscilações no preço da HPP durante o período pandémico.

Quanto às variáveis $\log(LIMIT\_N)$ e $\log(LIMIT\_R)$, variam entre 11,43 e 11,48 e entre 11,48 e 11,81, respetivamente, levando a concluir que apresentaram dinâmicas distintas. Enquanto, em termos nominais, o limite de isenção aumentou de 92.407€ para 97.064€, em termos reais, sofreu uma redução significativa, passando de 133.986€ para 97.407€, o que evidencia a perda de relevância deste BF para os adquirentes de HPP.

Entre as variáveis de controlo, destaca-se a $\log(IMT)$, com valores entre -3,78 e -2,76. Este comportamento reflete uma variação da carga fiscal entre 2,29% (agosto de 2019) e 6,31% (maio de 2020), análoga à dos preços. Ainda que o pico de tributação tenha sido registado em 2020, observa-se uma tendência ascendente até ao fim do período, o que indica que a desatualização do limite de isenção face à inflação imobiliária aumentou o encargo fiscal das famílias. De facto, o Anexo 4 mostra que ocorreu uma ligeira redução do peso da tributação no último ano como consequência de um aumento pronunciado do BF, mas esta não foi suficiente para restaurar os níveis de 2019. Caso o Estado tivesse ajustado adequadamente o BF, a tendência da variável teria sido constante.

Em termos de curtose ³¹, as variáveis *QTRANS*, *IMT*, *TUR* e *VNRES* apresentam valores superiores a 3, indicando uma distribuição leptocúrtica, com maior propensão a *outliers*. A variável *LIMIT_N* manteve um valor próximo de 3, apontando para uma distribuição mesocúrtica, com tendência normal. As restantes variáveis apresentam curtose inferior a 3, sugerindo distribuições paticúrticas, com menos extremos.

Tabela II. Estatísticas descritivas das variáveis utilizadas nas estimações. Medidas de localização (Média, Mediana e Quartis) e de dispersão (Desvio-padrão).

Variável	Descrição	Média	Desvio-Padrão	Mínimo	1.º Quartil	Mediana	3.º Quartil	Máximo	N.º Observações	Curtose
<i>log (QTRANS)</i>	Quantidade de Transmissões de HPP	8,17	0,19	7,25	8,13	8,20	8,28	8,38	60	12,10
<i>log (PRECO)</i>	Preço por m ² da HPP	7,20	0,13	6,96	7,07	7,19	7,29	7,51	58	2,27
<i>log (LIMIT_N)</i>	Limite de isenção de IMT nominal	11,45	0,02	11,43	11,43	11,43	11,44	11,48	59	3,33
<i>log (LIMIT_R)</i>	Limite de isenção de IMT real	11,64	0,12	11,48	11,53	11,65	11,73	11,81	59	1,49
<i>log (IMT)</i>	Tributação em sede de IMT	-3,43	0,19	-3,78	-3,54	-3,44	-3,35	-2,76	59	5,80
<i>log (VNRES)</i>	Investimento imobiliário estrangeiro	1,30	0,25	-2,73	-1,36	-1,29	-1,21	-0,52	59	19,98
<i>log (TUR)</i>	Turismo	15,08	0,93	11,80	14,78	15,26	15,78	16,13	59	5,13
<i>log (FCNH)</i>	Oferta de Nova Habitação	7,31	0,19	6,90	7,16	7,38	7,45	7,53	59	2,53
<i>COVID_19</i>	Período de pandemia	0,22	0,42	0	0	0	0	1	59	2,82

Fonte: Elaboração própria através do *software* Stata 18 (StataCorp, 2023).

³¹ A curtose providencia uma medida numérica, que mede o peso das caudas de uma função de densidade de probabilidade, isto é, quanto maior o valor atribuído a esta medida, maior será a probabilidade de existirem valores extremos, designados “*outliers*”, na distribuição de uma variável (Stock & Watson, 2020).

6.2. Estimação dos Modelos Econométricos

6.2.1. Estimação do Modelo 1

Neste primeiro modelo foram utilizadas séries temporais para analisar alterações mensais na quantidade de transmissões de HPP.

Procedimentos como a transformação logarítmica e o desfasamento, aplicados às variáveis do modelo, são típicos em modelos econométricos que estudam variáveis macroeconómicas no âmbito deste estudo (Follain & Jimenez, 1985; Januário & Cruz, 2023), tal como fundamentado na próxima secção.

O modelo foi estimado pelo método *Ordinary Least Squares* (OLS), com uma correção de erros-padrão de Newey-West, que garantiu a validade das inferências estatísticas. Esta correção é útil em modelos que incluem séries temporais, onde é comum a presença de heterocedasticidade³² e autocorrelação³³ (Newey & West, 1987).

6.2.2. Estimação do Modelo 2

No segundo modelo, recorreu-se às mesmas séries temporais para analisar alterações mensais nos preços de imóveis, seguindo uma estratégia semelhante a estudos anteriores (nomeadamente Januário & Cruz (2023)). Contudo, em vez de se utilizar a transformação das primeiras diferenças, como na literatura referida, optou-se pela transformação logarítmica das variáveis. Esta transformação não só permite que os coeficientes sejam interpretados como variações percentuais, tornando os resultados mais claros e acessíveis, mas também normaliza os dados e elimina ruídos e valores atípicos que possam distorcer os resultados (Sommer & Sullivan, 2018). Isto é sobretudo relevante para os preços da habitação, que detêm grandes amplitudes de variação e necessitam, por isso, de ser incluídos em modelos baseados na variação percentual, de forma a reduzir a probabilidade de se subestimar o impacto de choques económicos (Dong et al., 2022).

A estimação dos coeficientes desta regressão foi conduzida utilizando o método *Feasible Generalized Least Squares* (FGLS) com a opção *Cochrane-Orcutt*³⁴, conforme aplicado no estudo

³² O principal pressuposto de um modelo de regressão linear é o da homocedasticidade, que sugere uma variância dos resíduos ou erros constante ao longo das observações (Wooldridge, 2012).

³³ Em modelos de séries temporais, a presença de autocorrelação ocorre quando há correlação entre as observações ao longo do tempo, ou seja, um valor do momento t está relacionado com valores de momentos anteriores, de $t-1$ ou $t-2$, por exemplo (Wooldridge, 2012).

³⁴ Esta opção está disponível no *software* estatístico utilizado com a abordagem “*corc*”.

de Januário & Cruz (2023). Comparado ao método OLS, o FGLS é mais eficiente, especialmente na presença de erros heterocedásticos com covariância autorregressiva, dado que proporciona coeficientes mais robustos e consistentes em termos de significância estatística e dispersão.

Assim, de entre os vários pressupostos fundamentais para a utilização dos métodos destacados, ressalta a ausência de heterocedasticidade e de autocorrelação, que foram verificadas através da realização de testes adequados³⁵.

6.3. Resultados Empíricos dos Modelos Econométricos

Na Tabela III, são apresentados os resultados de ambas as estimações.

Tabela III. Resultados dos modelos de regressão.

	MODELO 1	MODELO 2	
	OLS (1)	OLS (2)	FGLS (3)
CONSTANTE	-9,080 (7,314)	-11,737 (8,275)	-12,111 (8,193)
log (LIMT_R)	1,013** (0,437)	-	
log (LIMT_N)	-	1,521* (0,766)	1,597** (0,762)
log (IMT)	0,069 (0,071)	0,133* (0,073)	0,170 (0,148)
log (VNRES)	-0,021 (0,071)	0,093* (0,051)	0,157* (0,092)
log (TUR)	0,074*** (0,026)	0,005 (0,021)	0,003 (0,021)

³⁵ Para testar a existência de heterocedasticidade foi utilizado o comando automático “*estat hettest*”, disponibilizado pelo *software Stata* e correspondente ao teste *Breusch-Pagan (BP)*, e para testar a existência de autocorrelação foi utilizado o comando automático “*estat bgodfrey*”, correspondente ao teste *Breusch-Godfrey (BG)* e também disponibilizado pelo *software Stata*. As hipóteses nulas, de ambos os testes, não foram rejeitadas a um nível de significância de 5%.

log (FCNH)	0,630** (0,301)	0,280*** (0,036)	0,246** (0,121)
COVID_19	-0,235** (0,111)	-0,0688* (0,036)	-0,0666* (0,037)
N.º Observações	59	57	54
R-quadrado	0,513	0,686	0,694
Adj. R-quadrado	0,455	0,648	0,654
Prob (estatística F)	0,000	0,000	0,000
AIC	-	- 123,7	- 114,8
Durbin-Watson	-	1,678	1,812

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

6.3.1. Resultados do Modelo 1: Quantidade de Transmissões de HPP (QTRANS)

A estimação OLS evidenciou que apenas as variáveis *LIMIT_R*, *FCNH* e *COVID_19* são estatisticamente significativas a 5% e a variável *TUR* a 1%.

Na coluna (1) da Tabela III, podemos verificar que o *LIMIT_R* se encontra positivamente associado à aquisição de HPP. A elasticidade desta variável é de 1,013, implicando que um aumento de 1% no respetivo limite resulta num aumento de 1,013% na quantidade de HPP transmitida. Da mesma forma, o crescimento de 1% na *FCNH* está associado a um aumento de 0,074% na quantidade de HPP transmitida. A variável *dummy COVID_19* afeta negativamente as transmissões, tal como esperado. Surpreendentemente, a variável *TUR* apresenta um coeficiente positivo, contrário à expectativa³⁶ de que um aumento no turismo limita a disponibilidade de imóveis para HPP e cria pressões inflacionistas sobre os preços, dificultando a sua aquisição.

Os resultados deste modelo permitem aceitar a Hipótese 1, fornecendo evidência empírica de que o aumento crescente do limite de isenção de IMT real estimula o acesso das famílias residentes³⁷ à HPP, ao resultar numa subida da quantidade de transmissões. Este resultado

³⁶ Uma leitura possível para este resultado reside na possibilidade de, em determinadas regiões, o turismo ter atuado como vetor de dinamização económica e de aumento do rendimento disponível, aumentando, paradoxalmente, a capacidade de aceder à HPP. Assim, o turismo não deve ser entendido como um fenómeno unidimensional, podendo gerar simultaneamente pressões sobre os preços e efeitos de estímulo que atenuam essas mesmas tensões (Eurofound, 2024).

³⁷ São consideradas residentes fiscais em território português as pessoas que cumpram os requisitos do art.º 16.º do CIRS.

reforça a conclusão de que o Estado, ao manter o limite de isenção desatualizado, não está a cumprir plenamente o desígnio constitucional previsto no art.º 65 da CRP. Ainda que a não atualização deste limite esteja a dificultar o acesso à HPP por parte das famílias, antes de se recomendar a sua revisão, é crucial considerar os potenciais efeitos secundários que tal medida pode ter no mercado, tal como explorado na Hipótese 2.

6.3.2. Resultados do Modelo 2: Preços da HPP (PRECO)

A estimação por FGLS, cujos resultados se encontram na coluna (3) da Tabela III identificou as variáveis *LIMIT_N* e *FCNH* como significativas a 5% e as variáveis *VNRES* e *COVID_19* a 10%.

O *LIMIT_N* tem uma relação positiva com o preço da HPP, tal como expectável. A elasticidade dos preços nos modelos desfasados (i.e., modelos com lag que consideram a relação entre alterações do limite no mês anterior) situa-se entre 1,52 e 1,60, implicando que uma subida de 1% neste limite resulta num aumento entre 1,5% a 1,6% nos preços.

Além disso, a variável *VNRES* também contribuiu para um aumento dos preços da habitação, corroborando resultados anteriores, obtidos por Gonzalez & Ortega (2013) em Espanha. Um aumento de 1% nesta variável está associado a um incremento nos preços da habitação entre 0,09% e 1,16%. A variável *dummy COVID_19* tem um impacto negativo nos preços, o que está alinhado com as expectativas. A variável *FCNH*, tal como a *TUR* no primeiro modelo estimado, apresenta um sinal contrário ao esperado. A literatura sugere que o aumento da oferta habitacional deveria exercer uma pressão negativa sobre os preços, o que indicaria uma relação inversa. No entanto, o ligeiro aumento do número de fogos concluídos durante o período em análise pode não ter sido suficiente para atender à procura, continuando, por isso, a exercer pressão sobre os preços.

Comparando os resultados da estimação por OLS e os da estimação por FGLS, observa-se que não existem diferenças substanciais. O aumento do *Akaike Information Criterion* (AIC) no FGLS, embora sugira que este método não gerou ganhos de eficiência, tal pode ser somente atribuído ao tamanho relativamente pequeno da amostra (56 observações) (Januário & Cruz, 2023). E, esse efeito é, ainda, contrabalançado pelo aumento do valor do teste *Durbin-Watson* (DW), que sugere uma redução na autocorrelação dos resíduos e confere, assim, maior credibilidade ao FGLS.

De um método para o outro, observou-se um aumento nos coeficientes e nos erros-padrão das variáveis *LIMIT_N*, *IMT* e *VNRES*, o que pode indicar uma subavaliação dos erros-padrão e intervalos de confiança no OLS. Inversamente, as restantes variáveis apresentaram uma ligeira sobreavaliação. Por fim, em termos de significância, verificou-se que a variável *IMT* deixou de a ter, em termos marginais; a variável *FCNH* reduziu a sua para 5%; e a variável *LIMIT_N* aumentou para 5%. Além de esta última variável, com maior interesse para o estudo, ter aumentado a sua

significância estatística ao longo dos ajustamentos ao modelo, os resultados em geral permaneceram consistentes em termos qualitativos.

Com base nestes apuramentos, a Hipótese 2 também pode ser validada, confirmando que o aumento do BF, representado pela variável *LIMT_N*, exerce pressões inflacionistas sobre os preços, que poderão, por sua vez, dificultar novamente o acesso das famílias. Este efeito inflacionário será considerado nos cenários propostos para o novo limite de isenção ideal.

6.4. Cenários propostos para o Limite de Isenção de IMT na aquisição de HPP

A conceção dos cenários relativos aos novos limites de isenção baseia-se na metodologia empregue na construção dos escalões das tabelas práticas do IMT, utilizando as variações entre escalões observadas em 2021, 2022 e 2023, presentes no Anexo 5.

Seguidamente, aplicaram-se os mesmos procedimentos descritos na secção 5.1.3 à base de dados. No entanto, para este fim, foram incluídas todas as transmissões destinadas à habitação realizadas no ano mais recente com dados disponíveis, ou seja, 2023, totalizando 132.688 transmissões. Com base nesta informação, foi calculado o IMT pago em cada transmissão e as receitas arrecadadas pelos municípios. A Tabela IV demonstra que a receita gerada pelas aquisições de HPP corresponde a aproximadamente metade da gerada pelas transmissões de segundas habitações. Este facto justifica-se não só pela maior frequência de transmissões de segundas habitações (95.940) face a HPP (36.748) em 2023, mas também pela existência da isenção fiscal associada à HPP.

Tabela IV. Receita de IMT com transmissões onerosas de habitação 2023.

Receita de IMT com a Transmissão Onerosa de Habitação em 2023	686 879 584,00 €
Receita de IMT com a Transmissão Onerosa de HPP em 2023	225 580 928,00 €
Receita de IMT com a Transmissão Onerosa de segundas habitações em 2023	461 298 656,00 €

6.4.1. Cenário 1: Novo limite de isenção implementado pelo DL n.º 48-A/2024, de 25 de julho

O primeiro cenário contempla a aplicação do novo limite legal de isenção de IMT de 316.772€³⁸ para HPP, mas expandido, para abranger todas as aquisições e não apenas as realizadas por jovens até aos 35 anos.

A nova tabela adota um formato distinto do convencional, tal como se observa na Tabela V. Para assegurar a sua adequação, foi construída uma tabela prática adicional nos moldes habituais, aplicando o mesmo limite de isenção (Tabela VI).

Tabela V. Tabela prática da aquisição de HPP criada pelo DL n.º 48-A/2024, de 25/07.

Valor sobre que incide o IMT (euros)	Taxa Marginal Aplicar	Parcela a Abater
Até 316 772	0%	0
De mais de 316 772 e até 633 453	8%	25341,76
Superior a 633 453 e até 1 102 920	Taxa única de 6%	
Superior a 1 102 920	Taxa única de 7.5%	

Tabela VI. Tabela prática do IMT da aquisição de HPP para o Cenário 1.

Valor sobre que incide o IMT (euros)	Taxa Marginal Aplicar	Parcela a Abater
Até 316 772	0%	0
De mais de 316 772 e até 433 313	2%	6335,44
De mais de 433 313 e até 590 811	5%	19334,83
De mais de 590 811 e até 984 570	7%	31151,05
De mais de 984 570 e até 1 968 856	8%	40996,75
Superior a 1 968 856 e até 3 428 020	Taxa única de 6%	
Superior a 3 428 020	Taxa única de 7.5%	

³⁸ O enquadramento da medida fiscal implementada pelo Estado para colocar em vigor este novo limite de isenção encontra-se na secção 3.3.

Comparando as receitas do IMT geradas pelas duas tabelas, através da Figura 6, constata-se que a tabela criada pelo DL n.º 48-A/2024, de 25 de julho, resulta numa maior arrecadação de receitas para valores de imóveis inferiores ao último escalão da tabela tradicional. Isso deve-se à ausência do sistema gradual habitual de progressividade de taxas. Não obstante, para garantir que os contribuintes mantêm os direitos fiscais de que sempre beneficiaram, faz sentido continuar a aplicar este sistema, como apresentado na tabela prática do Cenário 1.

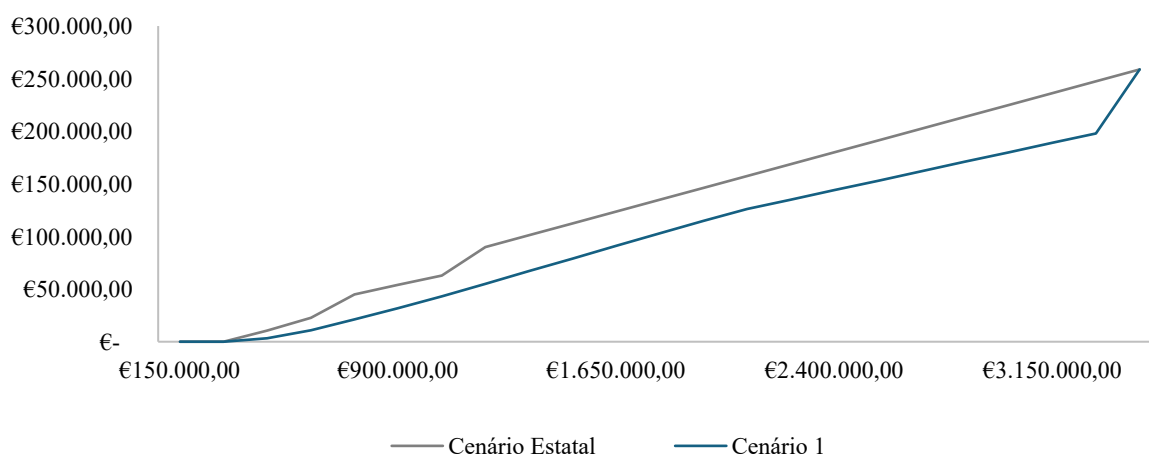


Figura 6. Comparação entre o Cenário do DL n.º 48-A/2024 e do Cenário 1

Com base na tabela do cenário 1, recalculou-se o IMT para todas as transmissões de HPP realizadas em 2023, resultando numa receita total de 86.139.080€. Dado que a receita efetiva foi de 225.580.928€, tal implicaria uma perda de 139.441.848€. Para compensar esta quebra, ponderou-se uma tributação acrescida sobre as aquisições de segundas habitações. Este pressuposto é justificado pelo facto de o n.º 2 do art.º 65.º da CRP estabelecer que “incumbe ao Estado estimular (...) o acesso à habitação própria”, ou seja, à habitação permanente, como uma necessidade básica das famílias e dos cidadãos, pelo que essa incumbência não se pode alargar à aquisição de segundas habitações.

Além disso, ao abrigo do art.º 8.º do CIRS, os imóveis destinados a arrendamento ou turismo geram rendimentos, tal como ocorre com imóveis comerciais. Desta forma, seria justo igualar a tributação das segundas habitações à dos imóveis comerciais, que consiste na aplicação de uma taxa fixa presente na alínea e) do n.º 1 do art.º 17.º do CIMT.

Após a análise, verificou-se que uma taxa de 4.303%³⁹ sobre as segundas habitações seria suficiente para compensar a perda de receitas associada às HPP.

³⁹ Para uma melhor compreensão da obtenção deste valor percentual, vide Anexo 6.

6.4.2. Cenário 2: Limite de isenção atualizado conforme a evolução do mercado

O segundo cenário propõe a atualização do limite de isenção utilizado em 1986 para valores reais de 2023, conforme a evolução dos coeficientes de desvalorização monetária e dos valores do mercado imobiliário. O limite de 1986 foi escolhido por ter sido o mais favorável aos contribuintes, na secção 3.5., com um valor real atualizado de 318.672€.

A tabela prática ajustada a este limite, que é ligeiramente superior ao do primeiro cenário, segue o formato habitual e é apresentada na Tabela VII.

Tabela VII. Tabela prática do IMT da aquisição de HPP para o Cenário 2.

Valor sobre que incide o IMT (euros)	Taxa Marginal Aplicar	Parcela a Abater
Até 318 672	0%	0
De mais de 318 672 e até 435 912	2%	6373,44
De mais de 435 912 e até 594 355	5%	19450,80
De mais de 594 355 e até 990 476	7%	31337,90
De mais de 990 476 e até 1 980 665	8%	41242,65
Superior a 1 980 665 e até 3 448 581	Taxa única de 6%	
Superior a 3 448 581	Taxa única de 7.5%	

A aplicação desta tabela a todas as aquisições de HPP de 2023 resultaria numa receita de 85.666.048€, representando uma perda de 139.914.880€ em relação à arrecadada. Para a compensar, seria necessária uma taxa de 4,306%⁴⁰ sobre as segundas habitações.

⁴⁰ Para uma melhor compreensão da obtenção deste valor percentual, vide Anexo 6.

6.4.3. Cenário 3: Limite de isenção que cumpra com maior intensidade o art.º 65.º da CRP

O terceiro cenário prevê um limite de isenção mais arrojado, mas que visa garantir o cumprimento mais efetivo do art.º 65.º da CRP, focando-se exclusivamente no acesso à HPP e excluindo a discriminação positiva para aquisições de segundas habitações.

Neste cenário, todas as aquisições de segundas habitações seriam sujeitas à taxa geral de 6,5%, o que, com base nas transmissões de 2023, geraria uma receita total de 907.549.500€, significativamente superior à atual, de 686.879.584€. Esse excedente permitiria isentar totalmente as aquisições de HPP. Fundamenta-se isto no facto de, não sendo a habitação secundária um bem essencial, não existe um direito constitucional a ela, como existe para a habitação permanente. Além disso, a aquisição de habitação secundária pode ser entendida como uma manifestação de capacidade contributiva autónoma, sem necessidade de proteção por um regime fiscal de redução de taxa, relativamente à taxa geral de 6,5%, aplicada aos restantes prédios urbanos.

Ainda assim, foi desenvolvido um modelo de tributação de IMT progressivo, que garanta a equidade (Schwerhoff et al., 2022). O limite de isenção foi fixado com base no custo de uma habitação compatível com o nível de vida de uma família típica portuguesa. Pretende-se, com este modelo, avaliar o impacto de um modelo de concentração dos benefícios fiscais na aquisição da habitação permanente pelos cidadãos. Para beneficiar igualmente todas as famílias, assumiu-se que esta habitação tem uma tipologia de T3⁴¹ e é localizada numa área de valorização média no município mais valorizado do país, Lisboa (Tavares & Novo, 2024). Assumindo um imóvel com estas características, observou-se que a área média habitual é de 107,0234 m².

Obteve-se, assim, uma amostra de 8 prédios em linha com estes requisitos. Os seus valores de mercado foram atualizados através do coeficiente de vetustez, de forma a perceberem-se valores adaptados às construções atuais. Desta amostra, foram apenas considerados prédios com um coeficiente de localização dentro de um intervalo mediano⁴², coerente com o critério definido para a localização. Através da média dos valores atualizados dos imóveis que cumpriam este último critério, apurou-se o preço ideal de 587.258€, que foi usado como limite de isenção para o Cenário 3 na Tabela VIII.

⁴¹ Segundo o Inquérito à Fecundidade, realizado em 2019, as famílias desejam ter, em média, 2,15 filhos, logo, de um ponto de vista conservador, têm necessidade de uma habitação do tipo T3.

⁴² Para o definir, foi necessário encontrar a mediana entre os valores mínimo e máximo do coeficiente de localização definidos para o concelho de Lisboa, obtendo-se 2,425. Uma vez que nenhum dos 8 imóveis da amostra detinha este coeficiente com o valor exato da mediana, foi estipulado um intervalo compreendido entre os coeficientes de localização inferior e superior mais próximos da mediana, isto é, entre 2 e 2,6.

Tabela VIII. Tabela prática do IMT da aquisição de HPP para o Cenário 3.

Valor sobre que incide o IMT (euros)	Taxa Marginal Aplicar	Parcela a Abater
Até 587 258	0%	0
De mais de 587 258 e até 803 311	2%	11745,16
De mais de 803 311 e até 1 095 294	5%	35844,49
De mais de 1 095 294 e até 1 825 277	7%	57750,38
De mais de 1 825 277 e até 3 650 028	8%	76003,15
Superior a 3 650 028 e até 6 355 145	Taxa única de 6%	
Superior a 6 355 145	Taxa única de 7.5%	

A aplicação desta tabela a todas as transmissões de 2023 resultou numa receita total de 50.791.416€. Uma vez que, neste cenário, o BF foi maximizado, a perda fiscal a ser compensada pela tributação de aquisições de habitações secundárias atingiu o seu pico, 174.789.512€, assim como a taxa a ser fixada para as respetivas aquisições (4,556%). No entanto, é importante reforçar que essa perda poderia ser completamente eliminada mediante a aplicação da taxa de 6,5%.

Os dados relevantes para os três cenários encontram-se sintetizados no Anexo 6.

7. Conclusão

Este artigo representa um contributo para a compreensão das implicações fiscais do IMT no acesso à HPP em Portugal, sublinhando a necessidade de uma reforma estruturada que assegure a equidade e eficácia deste instrumento tributário. Os resultados alcançados expõem deficiências estruturais no modelo vigente, que, ao não acompanhar as mutações do mercado habitacional, compromete a efetivação do direito à habitação, consagrado no art.º 65.º da CRP, cuja tutela compete ao Estado.

Os resultados econométricos obtidos enriquecem a literatura internacional, alinhando-se a trabalhos como o de Geng (2018) e o de Rae & Noord (2006), que destacam a natureza ambivalente dos BF associados à habitação, capazes de estimular o acesso, mas igualmente suscetíveis de gerar pressões inflacionistas. No caso português, apurou-se que a isenção de IMT está positivamente associada à decisão de adquirir HPP. Porém, quando aplicada de forma isolada, produz um efeito de capitalização fiscal, originando um fenómeno de apropriação do benefício

por parte dos vendedores, traduzido num aumento dos preços das transações, em detrimento dos adquirentes, que assim não chegam a usufruir do BF acrescido pelo aumento do valor da isenção. Isto revela uma assimetria que fragiliza a justiça distributiva do sistema e limita a eficácia de políticas baseadas apenas no aumento nominal das isenções.

No âmbito institucional, verificou-se ainda que a política fiscal trata de forma praticamente indiferenciada HPP e habitação secundária, embora a última não esteja protegida constitucionalmente nem integre o núcleo essencial do direito à habitação. Esta neutralidade fiscal traduz-se numa incongruência normativa, ao colocar no mesmo plano jurídico realidades com valor constitucional distinto.

Neste contexto, os cenários propostos ao longo do estudo introduzem uma inovação conceptual no debate fiscal português, ao sugerirem um modelo dual de IMT, que providencie uma articulação entre o reforço da isenção de IMT aplicável à HPP e o agravamento da tributação sobre a habitação secundária. Esta solução, ainda ausente da doutrina e da prática fiscal, revela-se tecnicamente exequível, compatível com o princípio da proteção constitucional da habitação essencial e financeiramente neutra para os municípios, permitindo que a despesa fiscal se concentre exclusivamente no seu destinatário legítimo, o adquirente de HPP.

Como o mercado imobiliário é unitário e inclui as aquisições para HPP e para habitação secundária, um aumento da tributação destas últimas aquisições produziria um efeito de diminuição da procura e de redução dos preços. Esse efeito permitiria que o alargamento da isenção do IMT para a HPP beneficiasse os adquirentes e não fosse apropriado pelos alienantes. Essas duas medidas conjugadas permitiriam ainda uma neutralidade e estabilidade nas receitas. Tendo em conta que essa neutralidade se alcançaria com apenas uma taxa de 4,556%, existiria ainda margem para o financiamento do alargamento das isenções do IMT à HPP, que têm atualmente uma aplicação limitada. Ao mesmo tempo, o aumento das taxas das aquisições de imóveis para a habitação secundária são um importante instrumento de diminuição do fenómeno de inflação dos preços que tem vindo a ocorrer no mercado.

Esta investigação reconhece, contudo, limitações metodológicas, nomeadamente a restrição temporal da amostra, devido à ausência de dados fiscais específicos da HPP antes de 2019, e o impacto potencial de práticas de evasão fiscal decorrentes da subvalorização dos imóveis declarados. Estudos futuros deverão explorar formas de mitigar estas inconsistências.

Ainda assim, as conclusões apresentadas sustentam a urgência de políticas fiscais habitacionais proativas, capazes de complementar e aprimorar as iniciativas em curso, como o programa Mais Habitação e o PNH. E, como tal, não basta ampliar BF, é necessária uma reforma estrutural do modelo de tributação do IMT que reflita a hierarquia constitucional da HPP face a usos alternativos do património imobiliário. Uma mudança desta natureza poderá elevar Portugal

a um patamar de referência europeia com um sistema fiscal inovador e inclusivo, liderando pelo exemplo de alicerçar a eficiência tributária à coesão social.

8. Referências Bibliográficas

- Adams, Z., & Füss, R. (2010). Macroeconomic determinants of international housing markets. *Journal of Housing Economics*, 19(1), 459–485. <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2009.10.005>
- André, C. (2010). A bird's eye view of OECD housing markets. *OECD Economics Department Working Papers No. 746*, 746. <https://doi.org/10.1787/5kmlh5qvz1s4-en>
- Autoridade Tributária e Aduaneira. (2024). Ofícios-Circulados IMT. *Portal das Finanças*. https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/legislacao/instrucoes_administrativas/Pages/oficios-circulados-imt.aspx
- Autoridade Tributária e Aduaneira. (2024). Ofícios-Circulados Sisa e Doações e Sucessões. *Portal das Finanças*. https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/legislacao/instrucoes_administrativas/Pages/oficios-circulados-sisa-e-sucessoes-e-doacoes.aspx
- Banco de Portugal. (2022). Relatório de Estabilidade Financeira. Lisboa. *Banco de Portugal*. <https://www.bportugal.pt/publicacao/relatorio-de-estabilidade-financeira-novembro-de-2022>
- Banco de Portugal. (2024). Limites ao rácio LTV, DSTI e maturidade. *Banco de Portugal*. <https://www.bportugal.pt/page/limites-ao-racio-ltv-ao-dsti-e-maturidade>
- Benes, J., Laxton, D., & Mongardini, J. (2016). Mitigating the Deadly Embrace in Financial Cycles: Countercyclical Buffers and Loan-to-Value Limits. *IMF Working Papers*, 2016(087). <https://doi.org/10.2139/ssrn.2882651>
- Biagi, B., Brandano, M. G., & Lambiri, D. (2015). Does Tourism Affect House Prices? Evidence from Italy. *Growth and Change*, 46(3), 351-528. <https://doi.org/10.1111/grow.12094>
- Cammeraat, E., & Crivelli, E. (2020). Toward a Comprehensive Tax Reform for Italy. *IMF Working Papers*, 20(037). <https://doi.org/10.5089/9781513529226.001>
- Caldera, A., & Johansson, Å. (2013). The price responsiveness of housing supply in OECD countries. *Journal of Housing Economics*, 22(3), 231-249. <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2013.05.002>

- Cavalleri, M. C., Cournède, B., Özsöğüt, E., & Maria Chiara Cavalleri, Boris Cournède, E. Ö. (2019). How responsive are housing markets in the OECD? National level estimates. *OECD Economics Department Working Papers No. 1589*, 1589. <https://doi.org/10.1787/4777e29a-en>
- Cénat, J. M., Darius, W. P., Noorishad, P. G., McIntee, S. E., Dromer, E., Mukunzi, J. N., Solola, O., & Williams, M. T. (2022). War in Ukraine and Racism: The Physical and Mental Health of Refugees of Color Matters. In *International Journal of Public Health* (Vol. 67). <https://doi.org/10.3389/ijph.2022.1604990>
- Čermáková, K., & Hromada, E. (2022). Change in the Affordability of Owner-Occupied Housing in the Context of Rising Energy Prices. *Energies*, 15(4), 1281. <https://doi.org/10.3390/en15041281>
- Claveres, G., Mathä, T. Y., Pulina, G., Stráský, J., Woloszko, N., & Ziegelmeyer, M. (2020). Housing and inequality: The case of Luxembourg and its cross-border workers. *OECD Economics Department Working Papers*, 1608. <https://doi.org/10.1787/666babc1-en>
- Cocola-Gant, A., & Gago, A. (2021). Airbnb, buy-to-let investment and tourism-driven displacement: A case study in Lisbon. *Environment and Planning A*, 53(7), 1671-1688. <https://doi.org/10.1177/0308518X19869012>
- Cournède, B., Sakha, S., & Ziemann, V. (2019). Empirical links between housing markets and economic resilience. *OECD Economics Department Working Papers*, 1562. <https://doi.org/10.1787/aa029083-en>
- Cournède, B., Ziemann, V., & De Pace, F. (2020). The Future of Housing: Policy Scenarios. *OECD Economics Department Working Papers*, 1624. <https://doi.org/10.1787/0adf02cb-en>
- Cunha, O., Caridade, S., Machado, A., & Peixoto, M. M. (2023). Bidirectional Intimate Partner Violence During COVID-19 in Portugal: Prevalence and Psychosocial Correlates. *European Journal on Criminal Policy and Research*. <https://doi.org/10.1007/s10610-023-09565-7>
- Dong, D., Liu, Z., Wang, P., & Zha, T. (2022). A theory of housing demand shocks. *Journal of Economic Theory*, 203. <https://doi.org/10.1016/j.jet.2022.105484>
- European Central Bank. (2023). October 2023 euro area bank lending survey. ECB. https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ecb.pr231024~c42cea39db.en.html?utm_source=chatgpt.com
- European Commission, Eurostat. (2024). *House price index (2015 = 100) - annual data*. https://doi.org/10.2908/PRC_HPI_A
- European Commission, Eurostat. (2024). *Índice de preços da habitação, deflacionado — dados anuais*. <http://data.europa.eu/88u/dataset/gbc7fxcptanfphkm1lkhzq>

- FitzGerald, J. (2005). The Irish housing stock: Growth in number of vacant dwellings. *Quarterly Economic Commentary, Spring* (24). <https://www.esri.ie/publications/the-irish-housing-stock-growth-in-number-of-vacant-dwellings>
- Follain, J. R., & Jimenez, E. (1985). Estimating the demand for housing characteristics: A survey and critique. *Regional Science and Urban Economics*, 15(1), 77-107. [https://doi.org/10.1016/0166-0462\(85\)90033-X](https://doi.org/10.1016/0166-0462(85)90033-X)
- Geng, N. (2018). Fundamental Drivers of House Prices in Advanced Economies. *IMF Working Papers*, 18(164). <https://doi.org/10.5089/9781484367629.001>
- Glaeser, E. L., & Ward, B. A. (2009). The causes and consequences of land use regulation: Evidence from Greater Boston. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 265-278. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2008.06.003>
- Gomes, N. S. (2005). *Tributação do Património*. Coimbra, Portugal: Edições Almedina, SA.
- Gonzalez, L., & Ortega, F. (2013). Immigration and housing booms: Evidence from Spain*. *Journal of Regional Science*, 53(1), 37-59. <https://doi.org/10.1111/jors.12010>
- Grum, B., & Govekar, D. K. (2016). Influence of Macroeconomic Factors on Prices of Real Estate in Various Cultural Environments: Case of Slovenia, Greece, France, Poland and Norway. *Procedia Economics and Finance*, 39, 597-604. [https://doi.org/10.1016/s2212-5671\(16\)30304-5](https://doi.org/10.1016/s2212-5671(16)30304-5)
- Gujarati, D. N. (2003). Basic Econometrics fourth edition McGraw-Hill. New York.
- Hilber, C. A. L., & Lyytikäinen, T. (2017). Transfer taxes and household mobility: Distortion on the housing or labor market? *Journal of Urban Economics*, 101, 29-43. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2017.06.002>
- Hilber, C. A. L., & Robert-Nicoud, F. (2013). On the origins of land use regulations: Theory and evidence from US metro areas. *Journal of Urban Economics*, 75(1), 29-43. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2012.10.002>
- Hilber, C. A. L., & Turner, T. M. (2014). The mortgage interest deduction and its impact on homeownership decisions. *Review of Economics and Statistics*, 96(4), 618-637. https://doi.org/10.1162/REST_a_00427
- Instituto Nacional de Estatística. (2019). Inquérito à Fecundidade. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=415655178&DESTAQUESmodo=2
- Instituto Nacional de Estatística. (2024). *Fogos Concluídos (N.º) em construções novas para habitação familiar por Localização geográfica (NUTS - 2024); Trimestral*.

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0012778&contexto=bd&selTab=tab2

Instituto Nacional de Estatística. (2024). *Valor mediano de avaliação bancária (€/m²) por localização geográfica (Município - 2024) e Tipo de construção; Mensal.*

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0012248&contexto=bd&selTab=tab2

Januário, J. F., & Cruz, C. O. (2023). The Impact of the 2008 Financial Crisis on Lisbon's Housing Prices. *Journal of Risk and Financial Management*, 16(1), 46.

<https://doi.org/10.3390/jrfm16010046>

Jordà, Ò., Schularick, M., & Taylor, A. M. (2015). Leveraged bubbles. *Journal of Monetary Economics*, 76, S1-S20. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2015.08.005>

Kholodilin, K. A., & Kohl, S. (2020). Does Social Policy through Rent Controls Inhibit New Construction? Some Answers from Long-Run Historical Evidence. *SSRN Electronic Journal*, 1839. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3518332>

Lopes, A. S., & Carreira, P. (2022). COVID-19 impact on job losses in Portugal: who are the hardest-hit? *International Journal of Manpower*, 43(5), 1265-1282.

<https://doi.org/10.1108/IJM-06-2021-0384>

Mcallister, P., & Nanda, A. (2015). Does Foreign Investment Affect US Office Real Estate Prices? *The Journal of Portfolio Management*, 38-47. <https://doi.org/10.3905/jpm.2015.41.6.038>

McKee, K. (2012). Young People, Homeownership and Future Welfare. In *Housing Studies* (Vol. 27, Issue 6), 853-862. <https://doi.org/10.1080/02673037.2012.714463>

Mendes, L. (2021). Nova geração de políticas de habitação em Portugal: contradições entre o discurso e as práticas no direito à habitação. *Finisterra*, 55(114).

https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/44446/1/Mendes_Luís_2020%282%29.pdf

Millar-Powell, B., Brys, B., O'reilly, P., Rehm, Y., & Thomas, A. (2022). Measuring effective taxation of housing: Building the foundations for policy reform. *OECD Economics Department Working Papers*, 56. <https://doi.org/10.1787/0a7e36f2-en>

Ministério das Finanças. (2019). Estudo dos Benefícios Fiscais em Portugal. Lisboa. *República Portuguesa – Ministério das Finanças.*

<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/documento?i=estudo-dos-beneficios-fiscais-em-portugal>

Newey, W. K., & West, K. D. (1987). A Simple, Positive Semi-definite, Heteroskedasticity and Autocorrelation Consistent Covariance Matrix. *Econometrica*, 55.

- Nguyen, D. X., & Nguyen, T. D. (2023). The Relationship of Fiscal Policy and Economic Cycle: Is Vietnam Different? *Journal of Risk and Financial Management*, 16(5), 281.
<https://doi.org/10.3390/jrfm16050281>
- OCDE (2022). Housing support for Ukrainian refugees in receiving countries. *OCDE Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine*. OCDE publishing. Paris.
<https://doi.org/10.1787/9c2b4404-en>
- Ortalo-Magné, F., & Sven, R. (2006). Housing market dynamics: On the contribution of income shocks and credit constraints. *Review of Economic Studies*, 73(2), 459-485.
https://doi.org/10.1111/j.1467-937X.2006.383_1.x
- Pina, Á. (2010). Towards a Less Distortive and More Efficient Tax System in Portugal. *OECD Economics Department Working Papers*, 814. <https://doi.org/10.1787/5km4m2w9hv28-en>
- Pinto, T. C., & Guerra, I. (2019). Housing policies, market and home ownership in Portugal: Beyond the cultural model. *Cidades*, 39, 101-114.
<https://doi.org/10.15847/citiescommunitiesterritories.dec2019.039.art03>
- Pires, J. M. F. (2016). Lições de Impostos Sobre o Património e do Selo. *Almedina*.
- Rae, D., & Noord, P. van den. (2006). Ireland's Housing Boom: What has driven it and have prices overshot? In *Economics Department Working Paper No.492*.
<https://doi.org/10.1787/752770732812>
- República Portuguesa - XXI Governo. (2017). *Nova Geração de Políticas de Habitação*. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/consulta-publica?i=213>
- Santos, A. C., & Ribeiro, R. (2022). Bringing the Concept of Property as a Social Function into the Housing Debate: The Case of Portugal. *Housing, Theory and Society*, 39(4), 464-483.
<https://doi.org/10.1080/14036096.2021.1998218>
- Santos, A. C., Teles, N., & Serra, N. (2014). Finanças e habitação em Portugal. In *Cadernos do Observatório*.
- Schwerhoff, G., Edenhofer, O., & Fleurbaey, M. (2022). Equity and Efficiency Effects of Land Value Taxation. *IMF Working Papers*, 2022(263), 29.
<https://doi.org/10.5089/9798400227943.001>
- Silva, A. C. T., Branco, P. T. B. S., & Sousa, S. I. V. (2024). Health and economic burden avoided due to air pollution reduction during the COVID-19 Lockdown: Portugal case study. *Sustainable Cities and Society*, 106. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2024.105371>
- Sommer, K., & Sullivan, P. (2018). Implications of US Tax Policy for House Prices, Rents, and Homeownership. *American Economic Review*, 108(2), 241-274. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/aer.20141751>

- StataCorp. (2023). *Stata 18 Base Reference Manual*. College Station, TX: Stata Press.
- Stock, J. H., & Watson, M. W. (2020). *Introduction to Econometrics* (4^a ed.). Harlow: Pearson Education Limited.
- Tavares, N., & Novo, G. (2024). Evolução do setor imobiliário nas regiões de Lisboa e do Porto entre 2011 e 2023: identificação de períodos de exuberância dos preços. *Gabinete de Estratégia e Estudos. Ministério da Economia e Mar*.
https://www.gee.gov.pt/pt/?option=com_fileman&view=file&routed=1&name=GEE_Em%20An%C3%A1lise%20Exuber%C3%A2ncia_final.pdf&folder=estudos-e-seminarios%2Fartigos&container=fileman-files
- Topalova, P., Valderrama, L., Marinkov, M., & Gorse, P. (2023). European Housing Markets at a Turning Point – Risks, Household and Bank Vulnerabilities, and Policy Options. *IMF Working Papers*, 2023(076), 47. <https://doi.org/10.5089/9798400237782.001>
- Valderrama, L. (2023a). Calibrating Macroprudential Policies in Europe Amid Rising Housing Market Vulnerability. *IMF Working Papers*, 2023(075), 46.
<https://doi.org/10.5089/9798400237775.001>
- Valderrama, L. (2023b). Household Vulnerabilities, Financial Stability, and the Role of Policies in Portugal. *Selected Issues Papers*, 2023(046), 24.
<https://doi.org/10.5089/9798400248016.018>
- Van Hoenselaar, F. et al. (2021). Mortgage finance across OECD countries. *IDEAS Working Paper Series from RePEc*, 1693. <https://doi.org/10.1787/f97d7fe0-en>
- Venhoda, O. (2022). Application of DSTI and DTI macroprudential policy limits to the mortgage market in the Czech Republic for the year 2022. *International Journal of Economic Sciences*, 11(1), 105-116. <https://doi.org/10.52950/es.2022.11.1.007>
- Wooldridge, J. M. (2012). *Introductory Econometrics: a Modern Approach* (Cengage Learning, Ed.; 5th ed.).
- Wu, T. P., Wu, H. C., Wang, C. M., & Wu, Y. Y. (2023). Causality between tourism and housing prices: a wavelet-based approach. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 15(4), 465-485. <https://doi.org/10.1080/19407963.2021.1959339>
- Yoon, J. & Lee, J. (2014). The Linked Movement of House Prices and GDP in the G7 Countries. *The Korea Spatial Planning Review*, 2014(82), 49-60.
<https://doi.org/10.15793/kspr.2014.82..004>

9. Legislação

Constituição da República Portuguesa [1976]. Diário da República n.º 86/1976, Série I, n.º 86, de 10 de abril. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/diario-republica/86-1976-78796> (Acesso em 27/02/2024).

Decreto de Aprovação do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRC). DL n.º 442-B/88, de 30 de novembro. Diário da República n.º 277/1988, 2º Suplemento, Série I de 30 de novembro. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/442-b-1988-519003> (Acesso em 06/03/2024).

Decreto de Aprovação do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS). DL n.º 442-A/88, de 30 de novembro. Diário da República n.º 277/1988, 1º Suplemento, Série I de 30 de novembro. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/442-a-1988-518992> (Acesso a 13/02/2024).

Decreto de Aprovação dos Códigos do Imposto Municipal sobre Imóveis - CIMI - e do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis - CIMA. DL n.º 287/2003. Diário da República n.º 262/2003, Série I-A de 12 de novembro. Disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/287/2003/p/cons/20250327/pt/html> (Acesso a 10/03/2024).

Decreto que procede à alteração ao DL n.º 308/2007, de 3 de setembro, alargando o acesso ao programa Porta 65 – Jovem. DL n.º 42/2024. Diário da República n.º 126/2024, Série I de 2 de julho. Disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/42/2024/07/02/p/dre/pt/html> (Acesso a 05/04/2024).

Decreto que estabelece as condições em que o Estado pode prestar garantia pessoal a instituições de crédito com vista à viabilização de concessão de crédito à habitação própria e permanente a jovens até aos 35 anos. DL n.º 44/2024. Diário da República n.º 132/2024, Série I de 10 de julho. Disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/44/2024/07/10/p/dre/pt/html> (Acesso a 15/04/2024).

Programa Nacional de Habitação 2022-2026. Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro. Diário da República n.º 4/2024, Série I de 5 de janeiro. Disponível em <https://data.dre.pt/eli/lei/2/2024/01/05/p/dre/pt/html> (Acesso a 20/03/2024).

Lei de Aprovação de medidas no âmbito da habitação, procedendo a diversas alterações legislativas. Lei n.º 56/2023. Diário da República n.º 194/2023, Série I de 6 de outubro.

Disponível em <https://data.dre.pt/eli/lei/56/2023/10/06/p/dre/pt/html> (Acesso a 24/03/2024).

Lei de Bases de Habitação. Lei n.º 83/2019. Diário da República n.º 168/2019, Série I de 3 de setembro. Disponível em <https://data.dre.pt/eli/lei/83/2019/09/03/p/dre/pt/html> (Acesso a 19/03/2024).

Decreto de Aprovação da Lei Geral Tributária (LGT). DL n.º 398/98, de 17 de dezembro. Diário da República n.º 290/1998, Série I-A de 17 de dezembro. Disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/398/1998/12/17/p/dre/pt/html> (Acesso a 30/03/2024).

Portaria n.º 420-A/2015. Diário da República n.º 255/2025, 2º Suplemento, Série I de 31 de dezembro. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/420-a-2015-72997139> (Acesso a 14/04/2024).

Portaria n.º 340/2023. Diário da República n.º 2016/2023, Série I de 8 de dezembro. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/340-2023-223940596> (Acesso a 20/04/2024).

Portaria n.º 1423-H/2003. Diário da República n.º 301/2003, 10º Suplemento, Série I-B de 31 de dezembro. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/1423-h-2003-302489> (Acesso a 23/04/2024).

Portaria n.º 1272/2001. Diário da República n.º 260/2001, Série I-B de 11 de novembro. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/1272-2001-606948> (Acesso a 26/03/2024).

Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado – RERN [2001]. DL n.º 322-A/2001. Diário da República n.º 288/2001, Série I-A de 14 de dezembro. Disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/322-a/2001/p/cons/20240731/pt/html> (Acesso a 07/04/2024).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio. Diário da República n.º 84/2018, 1º Suplemento, Série I de 2 de maio. Disponível em <https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/50-a/2018/05/02/p/dre/pt/html> (Acesso a 09/04/2024).

Anexos

Anexo 1. Tabela Síntese dos Determinantes do Mercado da Habitação.

Rendimento Real das Famílias	Caldera & Johansson (2013); Cavalleri et al. (2019); Geng (2018) e Rae & Noord (2006).
Produto Interno Bruto	Ortalo-Magné & Sven (2006) e Yoon Jaeho & Lee, Joo-Hyung (2014).
Taxa de Desemprego	Yoon Jaeho & Lee, Joo-Hyung (2014).
Crescimento da População	Caldera & Johansson (2013); Cavalleri et al. (2019) e Geng (2018).
Densidade Populacional	Caldera & Johansson (2013).
Mobilidade no Território Nacional e Internacional	Gonzalez & Ortega (2013) e Rae & Noord (2006).
Taxas de Divórcio	Rae & Noord (2006).
Afluxo de Refugiados Ucranianos	OCDE (2022).
Características do Crédito Hipotecário por parte de Instituições Financeiras	Frank van Hoenselaar et al. (2021); Mendes (2021) e Topalova et al. (2023).
Taxas de Juro Implícitas no Crédito Hipotecário	Caldera & Johansson (2013) e Geng (2018).
Procura por Alojamentos Turísticos	Biagi et al. (2015) e Wu et al. (2023).
Plataformas para Oferta de Alojamentos Turísticos	Cournède et al. (2020) e Wu et al. (2023).
Custos da Construção	Adams & Füss (2010); Geng (2018) e Rae & Noord (2006).
Características Geográficas e Urbanas	Adams & Füss (2010); Caldera & Johansson (2013); Cavalleri et al. (2019) e Cournède et al. (2020).
Políticas relacionadas com o Uso dos Solos, Processos de Licenciamento e Regulamentação do Arrendamento	Adams & Füss (2010); Caldera & Johansson (2013); Cavalleri et al. (2019); Cournède et al. (2020); Geng (2018) e Kholodilin & Kohl (2020).
Tributação Fiscal do Património	Caldera & Johansson (2013); Cavalleri et al. (2019); Cournède et al. (2019); FitzGerald (2005); Geng (2018); Hilber & Robert-Nicoud (2013); Rae & Noord (2006); Santos & Ribeiro (2022) e Sommer & Sullivan (2018).
Descentralização do Poder Estatal	Cavalleri et al. (2019); Glaeser & Ward (2009) e Hilber & Robert-Nicoud (2013).
Políticas de Apoio ao Crédito Hipotecário	Cournède et al. (2020); Frank van Hoenselaar et al. (2021); Geng (2018); Hilber & Robert-Nicoud (2013); Sommer & Sullivan (2018).
Disponibilidade do Crédito por parte das Instituições Financeiras	Benes et al. (2016); Caldera & Johansson (2013); Jordà et al. (2015) e Topalova et al. (2023); Valderrama (2023a).
Regime ARI ou Programa <i>Golden Visa</i>	Januário & Cruz (2023) e Santos & Ribeiro (2022).

Anexo 2. Programas Legislativos.

PROGRAMA	ANO	LEI	PROJETOS OU AÇÕES CRIADOS (SE APLICÁVEL)	OBJETIVO
Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL)	1974	<i>Diário do Governo</i> , I série, n.º 182, 02/08/1974	-	Eliminar carências habitacionais através de investimentos destinados a populações em más condições de alojamento com recursos provenientes das câmaras municipais.
Programa Especial de Realojamento (PER) para as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto	1993	DL n.º 163/93, de 7 de maio	-	Eliminar carências habitacionais através do realojamento em habitações construídas ou adquiridas com recurso a auxílio financeiro proveniente do governo.
Programa de Financiamento para o Acesso à Habitação (PROHABITA)	2004	DL n.º 135/2004, de 3 junho, e DL n.º 54/2007, de 12 de março	-	Eliminar carências habitacionais através da reabilitação de parte do parque habitacional, para os municípios realojarem as famílias.
Plano Estratégico de Habitação	2007	-	-	Investimento do Estado na reabilitação do parque habitacional, parcerias público-privadas e dinamização do mercado de arrendamento.
Regime Jurídico da Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local (AL)	2014	DL n.º 128/2014, de 29 de agosto	-	Alojamento temporário em estabelecimentos que não reúnem todos os requisitos legalmente exigidos para os empreendimentos turísticos.
Regime de Autorização de Residência para Atividade de Investimento (ARI)	2015	Lei n.º 63/2015, de 30 de junho	-	Facilitar a residência de investidores estrangeiros, sob a condição de exercerem atividades de investimento, entre elas a compra de imóveis em áreas de regeneração urbana.
			1º Direito	Apoiar o acesso à habitação das famílias que vivem em grave carência habitacional (DL n.º 37/2018, de 4 de junho).

Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH)	2017	Resolução de Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio	Porta de Entrada	Como substituto do PER e do PROHABITA, visa apoiar o acesso ao alojamento urgente (DL n.º 29/2018, de 4 de maio).
			Programa de Arrendamento Acessível (PAA)	Isentar de IRS e de IRC os rendimentos prediais resultantes de contratos de arrendamento e subarrendamento habitacional, em contrapartida da limitação e controlo do valor das rendas destinadas a famílias e arrendatários de baixos rendimentos, de forma a criar mais oferta de alojamentos a preços acessíveis (DL n.º 68/2019, de 22/05).
			Porta 65 Jovem	Apoiar financeiramente o arrendamento habitacional dos jovens entre os 18 e os 35 anos, com uma subvenção mensal não reembolsável por períodos de 12 meses (DL n.º 87/2017, de 18/08).
			Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE)	Incentivar a reabilitação de imóveis, especialmente património público devoluto ou disponível, que se destinem ao arrendamento a custos acessíveis. Desta forma, aumenta-se a oferta de habitação (Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2016, de 1 de setembro).
			Reabilitar para Arrendar	Financiar a reabilitação de edifícios destinados ao arrendamento habitacional.
			Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU 2020)	Apoiar a reabilitação de edifícios dentro de Áreas de Reabilitação Urbana definidas pelos Municípios ou englobados pelo Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas, através de produtos financeiros da banca comercial com garantias financeiras asseguradas (Resolução do Conselho de Ministros n.º 84-O/2016).
			Casa Eficiente 2020	Financiar operações de reabilitação, desde que se destinem à melhoria da eficiência energética de edifícios e frações de habitação, através do financiamento reembolsável do Banco Europeu de Investimento (BEI).
			Chave na Mão	Incrementar a inclusão social e coesão territorial (Aviso n.º 14754/2019, de 23 de setembro e Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2018 de 7 de maio).
			Do Habitação ao Habitat	
			Porta ao Lado	Encaminhamento e acompanhamento no acesso à habitação por parte das famílias.

Lei das Bases da Habitação (LBH)	2019	Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro	-	Cumprir a função social da habitação e assegurar o direito à habitação a todos, através da desfinanciarização do mercado e da reestruturação legislativa do investimento estrangeiro.
Programa "Mais Habitação"	2023	Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro	Programa de Apoio ao Arrendamento (PAA)	i) Isentar de IMT a aquisição de terrenos para construção habitacional e de prédios urbanos, reabilitados ou construídos no âmbito deste programa; ii) Isentar de IMI, durante 3 anos, ou 5 anos pelo proprietário.
			Regime dos incentivos ao arrendamento habitacional a custos acessíveis e à venda de imóveis do Estado	i) Reduzir em 10% as taxas de IRS e IRC nas mais-valias da alienação de participações em fundos ou sociedades de investimento imobiliário, se, pelo menos, 75% dos ativos destas sociedades estejam afetos ao arrendamento habitacional a custos acessíveis. ii) Isentar de IRS e IRC rendimentos prediais obtidos no âmbito deste programa e do alojamento para estudantes, ganhos com a alienação de imóveis para habitação ao Estado, Regiões Autónomas, entidades públicas empresariais na área da habitação ou autarquias locais, e rendimentos prediais, até 2019, de contratos de arrendamento de imóveis para habitação. iii) Isentar de IS os contratos de arrendamento e de IMI os terrenos para construção e prédios para habitação.
			Benefícios estruturais ao nível de IRS	i) Reduzir a taxa de tributação autónoma dos rendimentos prediais afetos ao arrendamento habitacional de 25%, com redução adicional de 10% em contratos com duração entre 5 e 10 anos, de 15% em contratos com duração entre 10 e 20 anos ou de 20% em contratos que integrem o direito real de habitação duradoura. ii) Isentar de IRS as mais-valias da alienação de imóveis habitacionais não afetos à HPP do alienante ou de terrenos para construção caso o alienante aplique o valor de realização na amortização do capital do crédito à

				habitação da sua HPP ou dos seus descendentes, em 3 meses.
			Benefícios estruturais ao nível de IVA	Alargar a taxa reduzida de IVA às empreitadas de construção.
			Benefícios estruturais ao nível de IMI	Eliminar o coeficiente de vetustez dos prédios afetos ao alojamento local para não degradar o valor deste tipo de imóveis.
			Incentivos Fiscais à aquisição de habitação em sede de IMI	i) Revogar as alíneas d) e e) do n.º 1 e do n.º 2, 3, 4, 5, 6 e 7 do art.º 9º do CIMI, de forma a extinguir dois regimes de não sujeição, nos casos dos terrenos para construção e dos prédios para venda; ii) Aditar o art.º 11º-B ao CIMI para antecipar a isenção dos terrenos para construção. O objetivo destas medidas é acelerar a disponibilização de imóveis no mercado.
			Incentivos Fiscais à aquisição de habitação em sede de IMT	Reduzir o prazo de 3 para 1 ano da isenção de IMT nas aquisições de prédios para revenda, para acelerar o processo.
Programa Nacional da Habitação (PNH)	2024	Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro	1º Direito	Garantir Habitação às famílias que sofrem de carência financeira.
			Bolsa de Imóveis para Habitação	Proporcionar um arrendamento acessível.
			Plano de Reabilitação do Parque Habitacional Público	Melhorar condições habitacionais e relações entre senhorio e inquilino.
			Processo Aquisitivo de Imóveis	Promover a transição de imóveis inerentes ao alojamento local para habitacionais.
			Porta de Entrada	Atender ao alojamento urgente de grupos populacionais em risco.
			Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário (BNAUT)	Atender ao alojamento urgente, desencadeadas de acontecimentos inesperados.
			Programa de Apoio ao Arrendamento (PAA)	Facultar benefícios fiscais e apoio financeiro ao arrendamento ou à venda, que resultem em

			Porta 65 Jovem Reabilitar para Arrendar Habitação a Custos Controlados	preços compatíveis com a disponibilidade das famílias.
			Contratos de longa duração	Autonomizar taxas dos contratos de arrendamento habitacional consoante a duração dos contratos.
			Direito real de habitação duradoura	Viabilizar um direito vitalício de residência permanente.
			Proteção aos arrendatários e mutuários	Apoiar o pagamento de rendas, crédito à habitação e respetivas prestações, criar instrumentos de fiscalização ao arrendamento, desincentivar o alojamento local, promover o fim dos vistos <i>gold</i> e controlar as rendas no mercado do arrendamento.
			Da Habitação ao Habitat IFRRU 2030 Programas de mobilidade habitacional	Quantificar espaços residenciais, promover uma maior coesão territorial e incentivar a fixação e atração para os territórios do interior.
			Novos modelos de habitação corporativa Projeto-piloto de habitação pública Normas técnicas de construção simplificadas Simplificação do licenciamento dos solos	Valorizar questões relacionadas com a agilidade, sustentabilidade e inovação habitacional.

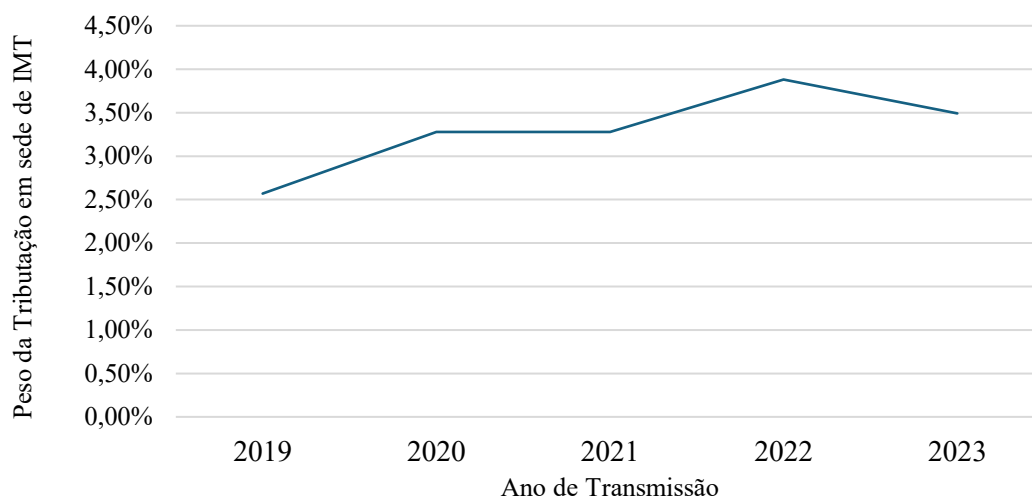
Fonte: Elaboração própria com base no estudo de Mendes (2021) e na NGPH (República Portuguesa - XXI Governo, 2017).

Anexo 3. Descrição da Variável Independente, Variáveis Explicativas e respetivos Sinais Esperados.

VARIÁVEL	SINAL ESPERADO MODELO 1	SINAL ESPERADO MODELO 2	EXPLICAÇÃO	BASE DE DADOS
Limite de Isenção de IMT real (<i>LIMIT_R</i>)	+	n.a.	Um aumento do limite de isenção de IMT, em termos reais, pode ser interpretado como um incentivo à compra de HPP, uma vez que reduz a carga fiscal sobre o adquirente no momento da aquisição. Espera-se que este efeito aumente a procura por HPP, dado que a redução de impostos tende a tornar a compra de imóveis mais acessível. Explicação fundamentada por Caldera & Johansson (2013) e Rae & Noord (2006).	Limites de isenção de IMT na aquisição de HPP. Dados obtidos de ofícios-circulados publicados pela AT ou das tabelas constantes na alínea a) do n.º 1 do art.º 17º do CIMT. Valores expressos em euros.
Limite de Isenção de IMT nominal (<i>LIMIT_N</i>)	n.a.	+	Um aumento do limite de isenção de IMT, em termos nominais, pode criar a expectativa de uma redução na carga fiscal sobre a aquisição de HPP, incentivando um aumento da procura. Este aumento da procura, por sua vez, pode gerar pressões inflacionistas sobre os preços dos imóveis. Explicação fundamentada por Caldera & Johansson (2013).	
Tributação em sede de IMT (<i>IMT</i>)	-	-	O aumento do peso da tributação sobre o valor dos imóveis indica que o benefício afeto à HPP não está a acompanhar a valorização do mercado imobiliário, isto é, o valor das habitações está a crescer mais rapidamente do que o limite de isenção de IMT. Esta discrepância implica um aumento dos custos fiscais para os adquirentes, o que pode desincentivar a procura por HPP e, consequentemente, reduzir as pressões inflacionistas sobre os preços dos imóveis. Explicação fundamentada por Caldera & Johansson (2013) e Rae & Noord (2006).	Peso médio da tributação em sede de IMT no valor sujeito a IMT nas aquisições de HPP. Dados de elaboração própria através das bases de dados do INE. Valores de periodicidade mensal e expressos em percentagem.
Património Estrangeiro (<i>VNRES</i>)	-	+	Fatores como a implementação do Programa <i>Golden Visa</i> , o surgimento do regime do ALE, mais recentemente, o afluxo de imigrantes e refugiados, têm pressionado a procura de habitação por não residentes em Portugal. Este aumento da procura por parte de não residentes reduz a disponibilidade de imóveis destinados à HPP dos residentes e, consequentemente, resulta numa subida dos seus preços. Deste modo, a população portuguesa enfrenta maiores dificuldades no acesso à compra de imóveis.	Peso do valor dos imóveis adquiridos por não residentes. Dados de elaboração própria através das bases de dados do INE. Valores de periodicidade mensal e expressos em percentagem.

			Explicação fundamentada por Mcallister & Nanda (2015).	
Turismo (TUR)	-	+	O aumento da procura por estadias em alojamentos turísticos estimula o crescimento deste tipo de alojamentos, bem como a conversão dos imóveis anteriormente destinados a arrendamentos de longo prazo em arrendamentos de curto prazo. Este fenómeno tende a provocar uma subida dos preços da habitação, sobretudo nos grandes centros urbanos, onde a procura turística é mais intensa, dificultando o acesso de potenciais adquirentes de comprar HPP. Explicação fundamentada por Biagi et al. (2015) e Wu et al. (2023).	Número de dormidas em alojamentos turísticos. Dados obtidos do INE. Valores de periodicidade mensal e expressos em unidades.
Oferta de Nova habitação (FCNH)	+	-	Um aumento do número de fogos concluídos para habitação contribui para a ampliação da oferta no mercado imobiliário, o que, ao satisfazer parte da procura, pode levar a uma redução dos preços. No entanto, para que este efeito ocorra de forma significativa, o crescimento da oferta deve ser substancial; caso contrário, a pressão da procura pode continuar a sustentar o aumento dos preços da habitação. Explicação fundamentada por Adams & Füss (2010); Caldera & Johansson (2013); Cavalleri et al. (2019) e Cournède et al. (2020).	Fogos concluídos para nova habitação. Dados obtidos do INE. Valores de periodicidade trimestral e expressos em unidades.
Período de Pandemia (COVID_19)	-	-	Dado que o período de pandemia foi marcado pelo crescimento da inflação e pelo aumento do desemprego (Lopes & Carreira, 2022), a população sofreu uma descapitalização, resultando em menores rendimentos reais e numa menor disponibilidade financeira para a aquisição de habitação. Com a redução da procura, é expectável observar que os preços dos imóveis também registem uma diminuição. Explicação fundamentada por Lopes & Carreira (2022).	Variável fictícia, que assume o valor de 1, quando a observação de um determinado mês integrou o período de pandemia estipulado (de março de 2020 a março de 2021), ou o valor de 0, quando a observação não compreende um mês pertencente ao respetivo período.

Fonte: Elaboração própria.

Anexo 4. Tendência do Peso da Tributação em sede de IMT na aquisição de HPP em Portugal Continental (2019-2023).

Fonte: Elaboração própria com base em dados da AT (Autoridade Tributária e Aduaneira, 2024).

Anexo 5. Variações dos escalões das tabelas práticas de IMT em 2021, 2022 e 2023.

ESCALÕES 2021	VARIAÇÕES ESCALÕES 2021	ESCALÕES 2022	VARIAÇÕES ESCALÕES 2022	ESCALÕES 2023	VARIAÇÕES ESCALÕES 2023
92.407 €	-	93.331 €	-	97.064 €	-
126.403 €	36,79%	127.667 €	36,79%	132.774 €	36,79%
172.348 €	36,35%	174.071 €	36,35%	181.034 €	36,35%
287.213 €	66,65%	290.085 €	66,65%	301.688 €	66,65%
574.323 €	99,96%	580.066 €	99,96%	603.289 €	99,97%
1.000.000 €	74,12%	1.010.000 €	74,12%	1.050.400 €	74,11%

Nota: o valor da primeira linha das colunas “Escalões 2021”, “Escalões 2022” e “Escalões 2023” corresponde ao limite de isenção.

Fonte: Elaboração própria com base na AT (Autoridade Tributária e Aduaneira, s.d.).

Anexo 6. Análise das Resultados dos Cenários.

	CENÁRIO 1	CENÁRIO 2	CENÁRIO 3
Receita de IMT em habitação em 2023	686 879 584,00 €	686 879 584,00 €	686 879 584,00 €
Receita de IMT em HPP em 2023	225 580 928,00 €	225 580 928,00 €	225 580 928,00 €
Receita de IMT em segundas habitações em 2023	461 298 656,00 €	461 298 656,00 €	461 298 656,00 €
Receita de IMT em HPP adaptada ao cenário proposto	86 139 080,00 €	85 666 048,00 €	50 791 416,00 €
Receita de IMT em HPP prescindida e a ser recuperada em segundas habitações	139 441 848,00 €	139 914 880,00 €	174 789 512,00 €
Receita total a ser recuperada em segundas habitações para manter a carga fiscal	600 740 504,00 €	601 213 536,00 €	636 088 168,00 €
Valor sujeito a IMT de todas as transmissões de segundas habitações	13 962 300 000,00 €	13 962 300 000,00 €	13 962 300 000,00 €
Taxa única de IMT para tributar as transmissões de segundas habitações	4,303%	4,306%	4,556%

RECEBIDO 15-10-2025

APROVADO 20-10-2025

Algumas notas sobre as DACs e o incremento da transparência fiscal

Clotilde Celorico Palma^①

① Professora Coordenadora com Agregação no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL), Doutora em Ciências Jurídico Económicas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL), Agregação em Ciências Jurídico Económicas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC)

PALAVRAS-CHAVE:

- DAC
- Transparência fiscal
- Direitos e garantias dos contribuintes

RESUMO

No presente artigo a autora faz uma incursão às Directivas conhecidas por DAC, escolhendo o exemplo da DAC 7 para questionar quão longe pode o legislador da União Europeia ir no que se reporta aos direitos e garantias dos contribuintes.

Nota: O presente artigo foi elaborado a partir da intervenção da autora, intitulada “La transposicion de la DAC7 en Portugal”, no *I Congreso Internacional Fiscalidad de la vivienda y del alojamiento turístico*, organizado pela *Universidad Rei D. Juan Carlos*, em Madrid em 25 e 26 de Setembro de 2025. O artigo não constitui um parecer jurídico e as opiniões do autor são expressas a título estritamente individual, não vinculando o Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros nem a Autoridade Tributária e Aduaneira.

Plano do Artigo

1.	Nota introdutória	280
2.	Âmbito de aplicação das DAC	283
3.	A DAC 7	286

1. Nota introdutória

A história das Directivas conhecidas como DAC já tem mais de uma década e vai mesmo a caminho da segunda, mais rapidamente do que porventura se pensou.

Incrementar a transparência tem sido um objectivo fundamental nas políticas de prevenção e combate à fraude e evasão fiscal, tendo vindo a ser sucessivamente aprofundado na União Europeia e na OCDE.¹

Nos últimos anos na União Europeia muito se tem feito nesse sentido através das chamadas Directivas DAC, sendo certo que já vamos numa DAC 9.²

A troca de informação automática e espontânea é um relevante instrumento de prevenção e luta contra a fraude e evasão fiscal que foi consagrada em 1977 através da Directiva 77/799 CE, de 19 de Dezembro, relativa à assistência mútua das autoridades competentes dos Estados membros no domínio dos impostos directos e prémios de seguros, consubstanciando um importante mecanismo de cooperação administrativa.

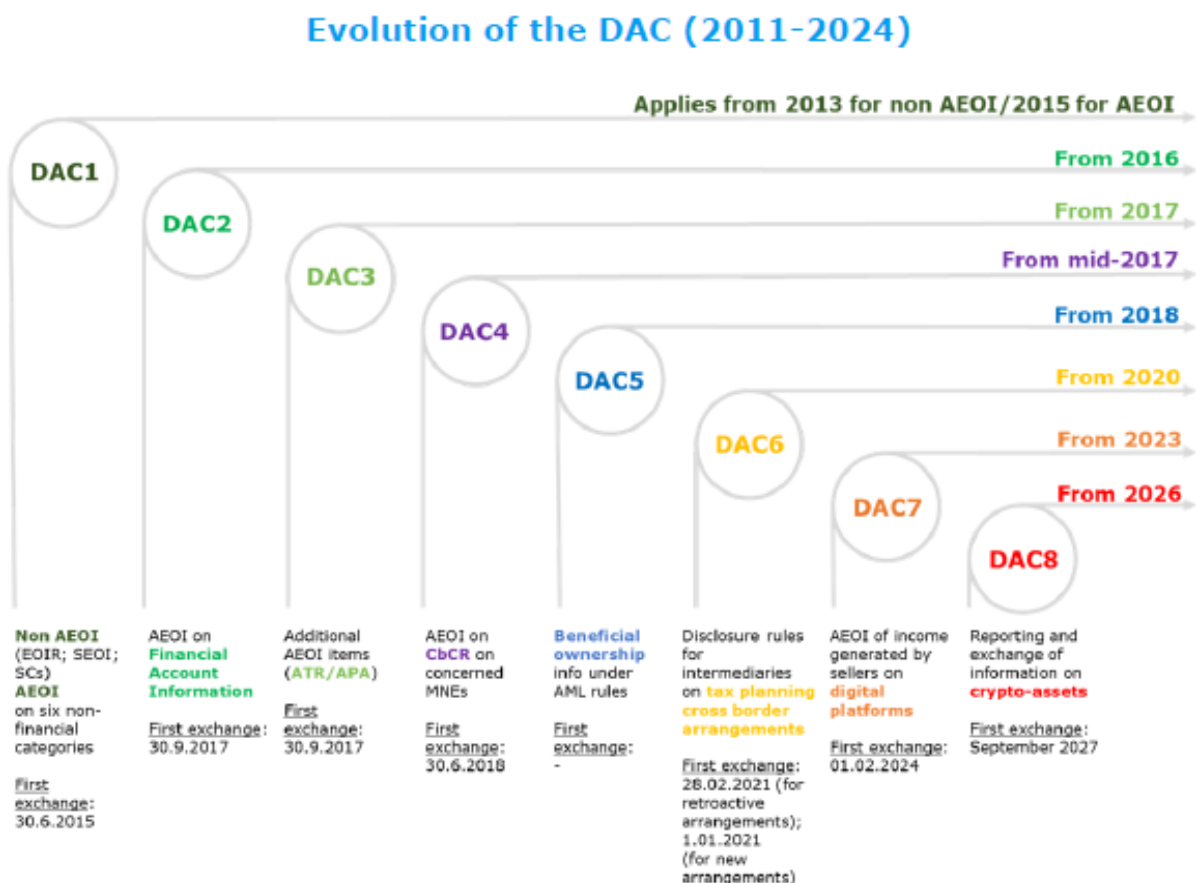
A Directiva relativa à Cooperação Administrativa (DAC ou DAC1), Directiva n.º 2011/16/UE, do Conselho, de 15 de Fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da

¹ Sobre a evolução da troca de informações em Portugal veja-se, da autora, *Tax secrecy and tax transparency – the relevance of confidentiality in tax law Portuguese report* apresentado conjuntamente com o Professor António Carlos dos Santos, na Rust conference 2012, ocorrida na Áustria em Julho de 2012, “A quebra do sigilo bancário para efeitos tributários em Portugal”, em coautoria com o Professor Doutor António Carlos dos Santos, *Sigilos bancário e fiscal: homenagem ao jurista José Carlos Moreira Alves*, 2.ª edição, Brasil, 2012 e “Os princípios da proteção da confiança legítima e da não retroatividade das normas tributárias em tempos de crise: o caso português”, em co-autoria com António Carlos dos Santos, *Revista do Instituto do Direito Brasileiro da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa* - RIDB 16.º número (2013/4).

² Sobre a evolução das DAC veja-se Clotilde Celorico Palma - “A Declaração do G20 sobre cooperação fiscal internacional – Rumo a uma maior justiça fiscal?”, *Jornal Público*, 3 de Agosto de 2024, “IVA – Por uma maior transparência nas transações eletrónicas”, *Jornal Público*, 5 de Março de 2024, “Algumas notas sobre as DACs e o incremento da transparência fiscal”, *Revista Contabilista* n.º 282, Outubro 2023, “Rumo a uma maior transparência fiscal numa economia digital”, *Jornal Público*, 5 de Novembro de 2023, “O fim da profissão de Contabilista Certificado?”, *Jornal de Negócios*, 24 de Maio de 2023, “A relevância da transparência e da troca de informações e o Fórum Global da OCDE sobre Transparência e Troca de Informações para Fins Fiscais”, *Jornal Público*, 10 de Maio de 2023, Maria Odete Batista de Oliveira, *O intercâmbio de informação tributária: nova disciplina comunitária, estado actual da prática administrativa, contributos para uma maior significância deste instrumento*, Almedina, 2012 e Helena Ferreira Relatório nacional para Congresso Anual de 2014 de European Association of Tax Law Professors (EATLP) – “Portugal”. New Exchange of Information versus Tax solutions of equivalent effect” – 2014 EATLP Congress, Istanbul, 29-31 May, Volume 13, de Giuseppe Marino, 447-462, EATLP International Tax Series, 2016 [em co-autoria], “Novo standard sobre a troca de informações – a troca automática de informações obrigatória”, *Revista Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano 8, N.º 4, Novembro 2016 e “Da troca automática de informações no âmbito do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares: os novos contextos da troca automática de informações de contas financeiras” In: *Temas de IRS: Princípios Constitucionais, Tributação e Garantias* / coordenação Paula Rosado Pereira, Almedina, 2020.

fiscalidade, veio revogar a aludida Directiva n.º 77/799/CEE. A DAC 1 exige que todos os Estados membros da UE partilhem entre si determinadas informações relacionadas com questões fiscais, tendo as necessidades evoluído ao logo dos tempos.

Veja-se o seguinte gráfico da evolução das DACs de acordo com a Comissão Europeia:³



A DAC evoluiu ao longo dos anos de acordo com as necessidades, abrangendo cada vez mais aspectos necessários num mundo digital.

O artigo 27.º da DAC determina que a Comissão deve apresentar um relatório sobre a sua aplicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho de cinco em cinco anos. A primeira avaliação da DAC foi publicada em 2019 e abrangeu o período de 2013 a 2017. As conclusões da avaliação levaram a alterações legislativas à DAC através da DAC 7 e da DAC 8.

³ DAC Evaluation - Factual Summary Report on Public Consultation
EUROPEAN COMMISSION
DIRECTORATE-GENERAL
TAXATION AND CUSTOMS UNION Ref. Ares (2024) 9092074 - 18/12/2024, p.2.

Tal como se salienta no *Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras 2024*, “A utilização de ferramentas de IA conjugada com a digitalização da economia tem proporcionado aos operadores económicos uma gestão mais eficiente e inteligente dos processos, o aparecimento de novos modelos de negócio e a desmaterialização de modelos existentes. As vantagens não são acessíveis apenas para os operadores económicos, constituindo esta revolução tecnológica uma oportunidade para as autoridades tributárias.

No entanto, esta realidade comporta também grandes desafios para as autoridades tributárias e para as organizações internacionais, que se debatem com o aparecimento de novas, e cada vez mais complexas, formas de fraude e evasão fiscal, e com uma dificuldade acrescida na identificação, localização e controlo dos factos tributários.

É essencial a articulação e cooperação entre as várias entidades e os operadores económicos, de forma a garantir uma tributação justa e equitativa da economia digital, permitindo o contínuo desenvolvimento do mercado digital e das empresas que nele operam. Neste âmbito, a troca de informações internacional e as iniciativas e instrumentos europeus e internacionais como as Diretivas de Cooperação Administrativa (DAC) 7 e 8, o Pacote “VAT in Digital Age”, o MiCA6 (Regulamento Europeu para o Mercado de Criptoativos), o CARF (Crypto-Asset Reporting Framework)⁷, o Projecto BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) e Model Rules for Reporting by Platform Operators with respect to Sellers in the Sharing and Gig Economy⁸ têm uma relevância cada vez mais maior, permitindo às Autoridades a tomada de conhecimento sobre transações e rendimentos sujeitos a tributação, estando assim mais capazes de exigir o seu cumprimento.”⁴

Nestes termos conclui-se no referido Relatório que, “A digitalização da economia, conduzindo a uma maior internacionalização e proliferação de novos modelos de negócio, potenciam, igualmente, o desenvolvimento de novas tipologias de fraude e mecanismos de erosão da base tributável. Neste contexto, as organizações internacionais, designadamente a OCDE e a UE têm vindo a desenvolver, de forma concertada, um conjunto de instrumentos que visam combater a fraude e evasão fiscal que, em grande medida, tem vindo a ser proporcionada pela globalização e pela transformação digital, que vieram potenciar o surgimento de novos modelos de negócio e de formas mais sofisticadas de fraude e evasão, dotando as administrações fiscais com a informação e as ferramentas necessárias para modernizar os sistemas fiscais, assegurando uma maior articulação e cooperação entre elas, bem como uma mais justa repartição da receita fiscal.

A partir de 2024, as administrações fiscais passaram a dispor de novas fontes de informação, designadamente, informação dos dados de pagamento relativos a operações intracomunitárias, proporcionada pelo sistema CESOP, bem como informação proporcionada pela DAC 7, relativa à comunicação de rendimentos pelos operadores de plataformas digitais.

⁴ Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras 2024, Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais, p. 23, disponível em www.parlamento.pt

(...)

*O combate à fraude e evasão fiscal e aduaneira assume assim, cada vez mais uma dimensão internacional, pelo que a utilização extensiva da informação proveniente da troca de informação internacional bem como dos instrumentos de cooperação e assistência mútua administrativa internacional, torna-se cada vez mais determinante para a deteção, correção e punição célere de comportamentos incumpridores/fraudulentos e para a garantia da receita fiscal. Neste âmbito, a ITA, prosseguirá a sua aposta na identificação, de forma cada vez mais precoce, de esquemas de planeamento fiscal abusivo, potenciando a utilização da informação relativa à obrigação de comunicação de mecanismos internos ou transfronteiriços com relevância fiscal (DAC 6). A utilização desta informação permitirá, igualmente, que sejam desencadeados outros procedimentos que mitiguem a realização de operações que possam ser suscetíveis de aplicação da cláusula geral antiabuso, designadamente através de propostas de alteração legislativa que evitem condutas abusivas e lesivas do erário público.*⁵

2. Âmbito de aplicação das DAC

A denominada DAC 1, Directiva 2011/16/UE, de 15 de Fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade, estabelece as regras e os procedimentos ao abrigo dos quais os Estados membros devem cooperar no intercâmbio de informações relativas a impostos e, tal como começámos por mencionar, veio revogar a Directiva 77/799/CEE. A DAC 1 foi transposta em Portugal através do Decreto-Lei n.º 61/2013, de 10 de Maio.

Seguiram-se posteriormente uma série de alterações a esta Directiva de forma a abranger a troca de informações no tocante a realidades que se foram afigurando como prementes, assim se atendendo às novas iniciativas da União Europeia no domínio da transparência fiscal.

Com a alteração introduzida pela DAC 2, Directiva 2014/107 UE, de 9 de Dezembro de 2014, passaram também a ser abrangidas pelo âmbito de aplicação da troca automática de informações, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2017, informações financeiras.

A DAC-3, Directiva 2015/2376/UE, de 8 de Dezembro de 2015, veio alargar a DAC 1 através da introdução da troca automática de informações obrigatória sobre *tax rulings* com dimensão transfronteiriça.

⁵ Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras 2024, op. cit., pp. 208 e 209.

A DAC 4, Directiva 2016/881/UE, de 25 de Maio de 2016, incluiu a comunicação de informações discriminadas por país (CBCR) na troca automática de informações, o chamado *country by country reporting* ou Norma Comum de Comunicação, para grupos com um volume de negócios total consolidado de pelo menos 750 milhões de euros, para os exercícios com início em ou após 1 de Janeiro de 2016. Este "relatório país por país" contém informações sobre a distribuição mundial dos lucros, impostos e actividades comerciais de um grupo multinacional entre estados ou territórios.

A DAC 5, Directiva 2016/2258/UE, de 6 de Dezembro de 2026, tem por objectivo assegurar que as autoridades fiscais têm acesso às informações sobre os beneficiários efectivos (pessoas que, em última instância, detêm ou controlam uma empresa, um fundo fiduciário ou outra entidade jurídica) recolhidas ao abrigo da legislação em matéria de luta contra o branqueamento de capitais.

A DAC 6, Directiva 2016/881/UE, de 25 de Maio de 2018, visa prevenir o planeamento fiscal agressivo através do reforço dos controlos das actividades dos intermediários fiscais. Assim, esses intermediários, como consultores fiscais, notários e advogados, que projectam e/ou oferecem modelos de planeamento tributário serão obrigados a relatar esquemas ou actuações considerados potencialmente agressivos.

Esta Directiva aprovou um novo paradigma no que respeita à troca de informações fiscais, com a introdução de obrigações de comunicação às Administrações Tributárias de certos mecanismos transfronteiriços com impacto fiscal.

Estas obrigações de comunicação deverão ser cumpridas por quaisquer intermediários que intervenham nesses esquemas ou actuações, seja a título de concepção, comercialização, organização ou aplicação, salvo protecção de sigilo profissional.

Neste último caso, o intermediário, impedido de promover o reporte, deverá notificar os restantes intermediários envolvidos (nomeadamente, consultores fiscais, advogados ou contabilistas) de que não irá promover essa comunicação do mecanismo junto da Administração Fiscal.

Todas estas Directivas se encontram transpostas, naturalmente, na ordem jurídica portuguesa.

A DAC 7, a Directiva 2021/514/UE, do Conselho, de 22 de Março de 2021, introduz um conjunto de obrigações de comunicação relativamente às plataformas digitais, vinculando os Estados membros a implementem regras para a troca automática obrigatória de informações comunicadas pelos operadores de plataformas digitais sobre os seus fornecedores - indivíduos ou empresas que oferecem serviços ou vendem bens através de plataformas digitais.

Note-se ainda que a 8 de Dezembro de 2022 a Comissão publicou uma proposta legislativa de revisão da DAC 1, entretanto aprovada, a denominada DAC 8, Directiva 2023/2226 de 17 de Outubro de 2023, na qual se preveem várias alterações relevantes no domínio da troca de informações sobre criptoactivos.

A principal alteração proposta consiste na introdução de um *crypto asset reporting framework*, baseado no proposto pela OCDE, prevendo um conjunto de regras de *due diligence* e de comunicação para os prestadores de serviços/plataformas de criptoactivos, nomeadamente de reporte de informação de operações com criptoactivos, incluindo os seus utilizadores, além de normas de facilitação, neste âmbito, da troca de informações entre as autoridades fiscais dos Estados membros da UE.

A Directiva mais recentemente transposta é precisamente a DAC 8.

Esta Directiva baseia-se nas definições e requisitos de autorização introduzidos pelo Regulamento Mercados de Criptoactivos (Regulamento (UE) 2023/1114 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Maio de 2023, relativo aos mercados de criptoactivos (Regulamento MiCA)), que entrou em vigor no passado dia 29 de Junho de 2023, e estabelece um quadro jurídico para os criptoactivos, com regras e requisitos para os prestadores de serviços nesta área, encontrando-se em consonância com a iniciativa da OCDE *Crypto-Asset Reporting Framework* (CARF) e com as alterações ao *Common Reporting Standard* (CRS).

Devido às características dos criptoactivos, é difícil para as Administrações Fiscais rastrear operações tributáveis, especialmente quando a negociação ocorre através de prestadores ou operadores de serviços de criptografia noutro país. Esta iniciativa visa assim criar mais transparência fiscal para os criptoactivos.

A partir de 1 de Janeiro de 2026, entrará em vigor a troca automática de informações sobre criptoactivos entre os Estados membros. Os números de identificação fiscal (NIF) das pessoas em causa serão igualmente transmitidos. A Comissão Europeia tenciona desenvolver uma ferramenta informática para a verificação dos NIF para apoiar este processo. Nesses casos, proceder-se-á à troca automática com as autoridades competentes de todos os Estados membros da UE.

A Comissão Europeia visa criar um registo central até 31 de Dezembro de 2025, que só estará acessível às autoridades competentes dos Estados membros e à Comissão Europeia. Está igualmente prevista a adopção de formulários-tipo para o intercâmbio de informações antes de 1 de Janeiro de 2026, prevendo-se um período mínimo de conservação de cinco anos para os dados trocados.

A proposta de DAC 8 pretende, também, alargar o âmbito de aplicação das normas de trocas de informação a quanto a *advanced cross-border rulings* que digam respeito a *high net worth*

individuals (sendo estes entendidos como as pessoas que detenham um mínimo de um milhão de euros de património financeiro, de activos investidos ou sob gestão, excluindo a residência pessoal).

A DAC 9, aprovada pelo Conselho em 14 de Abril de 2025 (Directiva 2025/872, de 14 de Abril de 2025), tem por objectivo facilitar o cumprimento das obrigações do Pilar II (Directiva (UE) 2022/2523) pelas grandes multinacionais, permitindo-lhes apresentar apenas uma declaração complementar de informações fiscais a nível central para todo o grupo. Esta Directiva pretende assim simplificar a implementação do Pilar II através de um sistema de troca de informações entre autoridades fiscais e a introdução de um formulário padrão para a declaração do imposto, pretendendo reduzir a carga administrativa das multinacionais, permitindo que apresentem uma única declaração de imposto a nível do grupo, em vez de múltiplas declarações locais. Para tal, introduz um formulário padrão, em conformidade com a Declaração de Informações (GIR) das Regras Globais Anti erosão das Bases Tributárias (GloBE), desenvolvida pelo Quadro Inclusivo da OCDE e do G20, que as empresas terão de utilizar para comunicar determinadas informações fiscais e cria um sistema para as autoridades fiscais trocarem informações entre si. Os Estados membros terão até 31 de Dezembro de 2025 para implementar a DAC9. Para os Estados membros que optaram por adiar a implementação da Directiva Pilar II, o mesmo prazo será aplicado para a implementação da DAC9. Espera-se que as empresas multinacionais apresentem a sua primeira declaração complementar de informações fiscais até 30 de Junho de 2026, conforme exigido pela Directiva Pilar II. As autoridades fiscais competentes devem trocar essas informações entre si até 31 de Dezembro de 2026.

3. A DAC 7

De forma a podermos em particular evidenciar os problemas da salvaguarda dos direitos e garantias dos contribuintes, seleccionámos a DAC 7, Directiva que tem vindo a ser bastante criticada quer devido à sua complexidade, comportando, nomeadamente, diversos conceitos indefinidos, quer às suas lacunas, quer aos elevados custos de cumprimento que decorrem do seu cumprimento.⁶

Essencialmente a DAC 7 tem três objectivos, a saber: i) Prevenir e lutar contra a fraude e evasão fiscais; ii) Evitar distorções entre os Estados membros (EM) garantindo uma equidade entre

⁶ Sobre os custos de cumprimento veja-se Cidália da Mota Lopes, *Quanto Custa Pagar Impostos em Portugal? Os custos de cumprimento da tributação do rendimento*, Almedina, 2010.

os modelos negociais; e iii) Diminuir os custos administrativos e de cumprimentos para os operadores das plataformas digitais.

Esta Directiva visa aumentar a transparência fiscal das plataformas digitais, exigindo que estas reportem anualmente informações sobre as transacções dos vendedores aos órgãos fiscais para facilitar a tributação adequada.⁷

Tal como se enfatiza no respectivo preâmbulo, a digitalização da economia tem crescido rapidamente nos últimos anos, o que deu origem a um número crescente de situações complexas relacionadas com a fraude, a evasão e a elisão fiscais.

À medida que a economia digital cresceu, cresceu igualmente a fraude e a evasão fiscais relacionadas com o novo mundo digital, salientando-se a dimensão transfronteiriça destas plataformas, que “cria um ambiente complexo” quando é hora de garantir o cumprimento das obrigações fiscais dos utilizadores.

É neste contexto que a DAC 7 visa aumentar a transparência e enfrentar os múltiplos desafios fiscais relacionados com a economia digital, introduzindo novas regras de *compliance* e a troca automática obrigatória de informações a comunicar pelos operadores de plataformas aos Estados membros.

A DAC 7 determina que as plataformas e aplicações têm de prestar informação às autoridades fiscais sobre as transacções relevantes efectuadas pelos utilizadores. Ou seja, as plataformas e aplicações vão ter de recolher, verificar, armazenar e reportar essa informação à autoridade fiscal do país onde se encontram sediadas. Mas, uma vez que fica reforçada a cooperação entre entidades, a informação sobre a actividade relevante (um determinado número de transacções) também vai ser partilhada com a entidade fiscal do país do utilizador. Por exemplo, a informação reportada à Airbnb por um utilizador português vai ser comunicada com a autoridade irlandesa, onde a plataforma tem sede. Que, por sua vez, vai partilhá-la com a Administração Tributária portuguesa – a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), de forma a que as diversas autoridades tributárias possam comparar esses dados com a informação de rendimentos que é apresentada pelos contribuintes anualmente.

Esta Directiva afecta várias plataformas digitais, em áreas como a venda de artigos, arrendamento, prestações de serviços ou aluguer de meios de transporte, a partir de 1 de Janeiro de 2024. As plataformas que não comunicarem a actividade relevante dos utilizadores – por número de vendas ou valor monetário – arriscam-se a pagar coimas, que em Portugal poderão chegar até aos 22.500 euros.

⁷ Relativamente às obrigações decorrentes da DAC 7 veja-se Juan Manuel Vázquez, *Tax Reporting by Digital Platforms under DAC7*, Wolters Kluwer, August 2025 e *DAC7 Rules for Digital Platforms: Comparing EU Member States Implementation*, Wolters Kluwer, October 2025.

Para o efeito são criadas regras de comunicação de forma a que as Administrações Fiscais possam liquidar correctamente os impostos directos e indirectos que são devidos pela prática de actividades comerciais (incluindo o arrendamento de bens imóveis, os serviços pessoais, as vendas de bens e o aluguer de qualquer modo de transporte).

No que respeita à tributação indirecta, a DAC 7 pretende reduzir o *VAT Gap*, que, como é sabido, se trata de um indicador que permite avaliar o desvio entre o valor esperado da receita do IVA e o valor efectivamente arrecadado.

Ficou definido que os EM teriam até 31 de Dezembro de 2022 para fazer a transposição da Directiva. Portugal atrasou-se neste processo, mas não foi o único.

No final de 2022, apenas cinco países (Áustria, Dinamarca, França, Hungria e Eslováquia) tinham concluído o processo. A maioria dos outros Estados membros tinham o processo de transposição para a ordem interna em curso, sendo que apenas Portugal, Malta, Grécia, Letónia, Chipre e Roménia não possuíam sequer um projeto de lei a tramitar nos seus parlamentos nacionais.⁸

A transposição da DAC7 em Portugal ocorreu através da Lei n.º 36/2023, que foi publicada a 26 de Julho de 2023 e entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2023⁹ e prevê a sujeição à comunicação de informações designadamente quando o operador das plataformas digitais exceda o valor de € 2.000 na venda de bens.

O Conselho de Ministros aprovou a 16 de Fevereiro de 2023 a proposta de lei que estabelece o regime de troca automática de informações comunicadas pelas plataformas no âmbito da DAC7 e deu entrada na Assembleia da República a 28 de Fevereiro de 2023, tendo sido aprovado na generalidade a 6 de Abril de 2023. Foram pedidos pareceres a três entidades: à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPd), à Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC) e à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT). O texto final da proposta de lei foi publicado a 31 de Maio.

A transposição da DAC 7 para a ordem jurídica interna teve como consequência a alteração do aludido Decreto-Lei n.º 61/2013, de 31 de Dezembro, que transpôs a Directiva n.º 2011/16/UE (DAC 1), do Regime Geral das Infrações Tributárias aprovado em anexo à Lei n.º 15/2001, de 5 de Junho (“RGIT”) e do Regime Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária e Aduaneira aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 413/98, de 31 de Dezembro (“RCPITA”).

De forma a salvaguardar a eficácia do procedimento de inspecção tributária, a AT passa a ter a faculdade de verificar se os operadores de plataformas reportantes cumprem as obrigações de

⁸ Sobre a implementação da Directiva nos vários EM veja-se Juan Manuel Vázquez, *DAC7 Rules for Digital Platforms: Comparing EU Member States Implementation*, op. cit. .

⁹ Sobre este tema ver Joaquim Pedro Lampreia e Carolina Telles Ferreira, “Portugal’s late transposition of DAC7 and retroactive application of the law”, *International Tax Review*, March 2024.

comunicação de informações e de diligência, prevendo-se ainda que poderão ser efectuadas auditorias conjuntas com as autoridades competentes dos Estados membros.

Nessas situações, o vendedor (independentemente de ser uma pessoa singular ou colectiva) será obrigado a comunicar, nomeadamente:

- A identificação da conta financeira na qual seja paga ou creditada a contrapartida monetária da venda.
- Quaisquer taxas, comissões ou impostos retidos ou cobrados pelo operador de plataforma reportante em cada trimestre do período sujeito a comunicação.
- Cada Estado membro e cada outra jurisdição sujeita a comunicação em que o vendedor sujeito a comunicação seja residente.

Este diploma produz efeitos a 1 de Janeiro de 2023, sendo que os primeiros relatórios DAC 7 devem ser apresentados ao nível da empresa (operadores da plataforma digital) até 31 de Janeiro de 2024. O não cumprimento total ou parcial das obrigações estabelecidas pode resultar em coimas que variam entre 250,00 € e 22.500,00 €, em função da natureza e gravidade da infracção cometida.

Ou seja, a transposição para a lei portuguesa da DAC 7 obriga as plataformas digitais a comunicar informações sobre as vendas dos utilizadores às autoridades fiscais.¹⁰ Mas o que mudou em Portugal?

Veja-se neste contexto a Nota Informativa da Ordem dos Contabilistas Certificados *DAC 7 - Regime de comunicação de informações pelos operadores de plataformas (Lei n.º 36/2023)*, de 3 de agosto de 2023, cujos principais quadros passamos a reproduzir para uma melhor compreensão da extensão das obrigações resultantes da transposição desta Directiva e suas implicações:¹¹

¹⁰ Sobre a transposição da DAC 7 em Portugal veja-se Álvaro Silveira de Meneses, Pedro Costa Monteiro & Rosa Freitas Soares & Miguel Marques Rocha, CHAPTER 17 Portugal in *DAC7 Rules for Digital Platforms: Comparing EU Member States Implementation*, Juan Manuel Vázquez, *op. cit.*.

¹¹ Disponível em https://portal.occ.pt/sites/default/files/public/2023-08/DAC7_4.pdf

Obrigações de recolha de informações dos operadores de plataformas em relação aos vendedores

Obrigação	Conteúdo da obrigação	Outros deveres
Recolha de informações relativas aos vendedores	Vendedor que seja pessoa singular • O nome próprio e o apelido; • O endereço principal; • Qualquer número de identificação fiscal (NIF) emitido ao vendedor, indicando o respetivo • Estado -Membro ou outra jurisdição de emissão, e, na ausência de NIF, o local de nascimento do vendedor; • O número de identificação IVA do vendedor, se disponível; • A data de nascimento Vendedor que seja entidade • A denominação social; • O endereço principal; • Qualquer NIF emitido ao vendedor, indicando o respetivo Estado -Membro ou outra jurisdição de emissão; • O número de identificação IVA do vendedor, se disponível; • O número de registo comercial; • Informação, se disponível, quanto � existência de qualquer estabelecimento estável através do qual sejam exercidas atividades relevantes na União Europeia, com indicação de cada Estado-Membro em que estejam situados esses estabelecimentos estáveis.	Dever reforçado de diligência O operador deve garantir a fiabilidade das informações publicamente disponíveis ou obtidas de fontes independentes (por exemplo, bases de dados comerciais) relativas aos vendedores quando não as solicite aos próprios, incluindo solicitar a sua correção aos vendedores, quando este lhe forneça dados considerados incorretos. Dever de determinação do Estado -Membro ou jurisdição de residência do vendedor De acordo com as regras estabelecidas na lei Dever de recolha de informações sobre os bens imóveis arrendados • endereço de cada propriedade anunciada • artigo matricial de cada propriedade anunciada • se o vendedor for uma entidade (e não uma pessoa singular) com mais de 2.000 atividades relevantes de arrendamento, operador de plataforma deve recolher os documentos, dados ou informações que comprovem que a propriedade anunciada � detida pelo mesmo proprietário Possibilidade de aplicação dos procedimentos de diligência devida apenas aos vendedores ativos

Obrigações de comunicação dos operadores de plataformas

Situação	Descrição
Atividade relevante a comunicar	• O arrendamento de bens imóveis, designadamente destinados a habitação e destinados a fins comerciais, bem como de quaisquer outros bens imóveis e lugares de estacionamento; • A prestação de um serviço pessoal; • A venda de bens; • O aluguer de qualquer modo de transporte
Vendedor sujeito a comunicação de atividade relevante	Vendedor ativo, que não seja um vendedor excluído e seja residente num Estado -Membro ou noutra jurisdição sujeita a comunicação, ou que tenha arrendado bens imóveis situados num Estado -Membro ou noutra jurisdição sujeita a comunicação. «Vendedor excluído», é o vendedor: i) Que seja uma entidade pública; ii) Que seja uma entidade cujas partes do capital social sejam regularmente transacionadas num mercado regulamentado de valores mobiliários, ou uma entidade relacionada com outra cujas partes do capital social sejam regularmente transacionadas num mercado regulamentado de valores mobiliários; iii) Que seja uma entidade [não pessoa singular] para a qual o operador de plataforma tenha facilitado, através do arrendamento de bens imóveis, mais de 2.000 atividades relevantes relativamente a uma propriedade anunciada, durante o período sujeito a comunicação; ou iv) Ao qual o operador de plataforma tenha facilitado, através da venda de bens, menos de 30 atividades relevantes, e o montante total da contrapartida paga ou creditada a esse vendedor não tenha excedido 2.000 � durante o período sujeito a comunicação.

Situação	Descrição
Informação do operador da plataforma reportante	a) O nome; b) O endereço da sede social; c) O NIF; e d) A denominação comercial da ou das plataformas relativamente às quais o operador de plataforma reportante efetue a comunicação.
Informação de cada vendedor sujeito a comunicação que tenha exercido uma atividade relevante que não implique o arrendamento de bens imóveis	Vendedor que seja pessoa singular • O nome próprio e o apelido; • O endereço principal; • Qualquer número de identificação fiscal (NIF) emitido ao vendedor, indicando o respetivo • Estado -Membro ou outra jurisdição de emissão, e, na ausência de NIF, o local de nascimento do vendedor; • O número de identificação IVA do vendedor, se disponível; • A data de nascimento Vendedor que seja entidade • A denominação social; • O endereço principal; • Qualquer NIF emitido ao vendedor, indicando o respetivo Estado -Membro ou outra jurisdição de emissão; • O número de identificação IVA do vendedor, se disponível; • O número de registo comercial; • Informação, se disponível, quanto à existência de qualquer estabelecimento estável através do qual sejam exercidas atividades relevantes na União Europeia, com indicação de cada Estado-Membro em que estejam situados esses estabelecimentos estáveis.

Situação	Descrição
	Qualquer que seja o vendedor (pessoa singular ou entidade) • O identificador da conta financeira na qual seja paga ou creditada a contrapartida, na medida em que esteja à disposição do operador de plataforma reportante Caso seja diferente do nome do vendedor sujeito a comunicação, o nome do titular da conta financeira na qual a contrapartida seja paga ou creditada, na medida em que esteja à disposição do operador de plataforma reportante, bem como qualquer outra informação de identificação financeira relativa a esse titular de conta, além do identificador da conta financeira, à disposição do operador de plataforma reportante; • Cada Estado -Membro e cada outra jurisdição sujeita a comunicação em que o vendedor sujeito a comunicação seja residente; • O montante total da contrapartida paga ou creditada em cada trimestre do período sujeito a comunicação e o número de atividades relevantes em relação às quais a contrapartida tenha sido paga ou creditada; • Quaisquer taxas, comissões ou impostos retidos ou cobrados pelo operador de plataforma reportante em cada trimestre do período sujeito a comunicação
Informação de cada vendedor sujeito a comunicação que tenha exercido uma atividade relevante que implique o arrendamento de bens imóveis	Vendedor que seja pessoa singular • O nome próprio e o apelido; • O endereço principal; • Qualquer número de identificação fiscal (NIF) emitido ao vendedor, indicando o respetivo • Estado -Membro ou outra jurisdição de emissão, e, na ausência de NIF, o local de nascimento do vendedor; • O número de identificação IVA do vendedor, se disponível; • A data de nascimento

Situação	Descrição
	Vendedor que seja entidade • A denominação social; • O endereço principal; • Qualquer NIF emitido ao vendedor, indicando o respetivo Estado-Membro ou outra jurisdição de emissão; • O número de identificação IVA do vendedor, se disponível; • O número de registo comercial; • Informação, se disponível, quanto à existência de qualquer estabelecimento estável através do qual sejam exercidas atividades relevantes na União Europeia, com indicação de cada Estado-Membro em que estejam situados esses estabelecimentos estáveis. Qualquer que seja o vendedor (pessoa singular ou entidade) • O identificador da conta financeira na qual seja paga ou creditada a contrapartida, na medida em que esteja à disposição do operador de plataforma reportante. Caso seja diferente do nome do vendedor sujeito a comunicação, o nome do titular da conta financeira na qual a contrapartida seja paga ou creditada, na medida em que esteja à disposição do operador de plataforma reportante, bem como qualquer outra informação de identificação financeira relativa a esse titular de conta, além do identificador da conta financeira, à disposição do operador de plataforma reportante; • Cada Estado-Membro e cada outra jurisdição sujeita a comunicação em que o vendedor sujeito a comunicação seja residente; • O endereço de cada propriedade anunciada, e, se disponível, o respetivo artigo matricial ou equivalente; • Quaisquer taxas, comissões ou impostos retidos ou cobrados pelo operador de plataforma reportante em cada trimestre do período sujeito a comunicação; • O número de dias de arrendamento de cada propriedade anunciada durante o período sujeito a comunicação e o tipo de cada propriedade anunciada, quando estas informações estejam disponíveis.
Infrações tributárias	A falta de apresentação ou apresentação fora do prazo legal da declaração de registo e da comunicação à administração tributária das informações a que os operadores de plataformas reportantes se encontram obrigados a prestar, no prazo que legalmente seja fixado, é punível com coima de 500 € a 22 500 €.

Outros aspetos do regime de troca de informações

Situação	Descrição
Falha do vendedor no dever de prestar informações exigidas ao operador de plataforma, após 2 avisos, enviados após o pedido inicial do operador de plataforma reportante, e decorrido um prazo de 60 dias após esse pedido inicial	• O operador de plataforma reportante deve encerrar a conta do vendedor e impedir que este se registre novamente na plataforma, ou • Suspende o pagamento da contrapartida destinada ao vendedor enquanto este não fornecer as informações solicitadas
Dever de conservação dos registos por parte dos operadores de plataformas reportantes	10 anos, contados a partir do termo do período sujeito a comunicação a que respeitem os registos
Registo único: se operador de plataforma qualificar como reportante em mais de um Estado-Membro	Escolha de um Estado-Membro para cumprimento das obrigações de comunicação e notificação dessa sua escolha às autoridades competentes desses Estados-Membros
Procedimentos de diligência devida (não se trata de dever de comunicação)	Novos vendedores: até 31 de dezembro do período sujeito a comunicação Vendedores registados na plataforma em 1 de janeiro de 2023: até 31 de dezembro do segundo período sujeito a comunicação
Infrações tributárias	O incumprimento dos procedimentos de diligência devida, de registo e conservação dos documentos destinados a comprovar o respetivo cumprimento pelos operadores de plataformas reportantes, são puníveis com coima de 250 € a 11 250 €

Aplicação da lei no tempo

Situação	Data
Produção de efeitos	1 de janeiro de 2023
Dever de diligência	Até 31 de dezembro do período sujeito a comunicação
Dever de diligência em relação a vendedores registados na plataforma em 1 de janeiro de 2023	Até 31 de dezembro de 2024
Comunicação das informações pelo operador de plataforma reportante	31 de janeiro do ano seguinte ao ano civil em que o vendedor tenha sido identificado como vendedor sujeito a comunicação
Comunicação das informações do ano 2023 pelo operador de plataforma reportante	31 de janeiro de 2024

São consideradas plataformas “quaisquer softwares, nomeadamente sítios web” e “aplicações móveis” que permitam ligar vendedores a utilizadores.

Como vimos, a DAC7 afecta diversas empresas, uma vez que são consideradas actividades relevantes o arrendamento de bens imóveis, a prestação de um serviço pessoal, a venda de bens ou o aluguer de qualquer modo de transporte.

Em conformidade com o previsto na Directiva a definição de plataforma é ampla.

Os utilizadores das plataformas são descritos como “vendedor” e determina-se que quem tenha menos de “30 actividades relevantes” (transacções) ou que “não tenha excedido os 2 mil euros” em operações não estará sujeito a comunicação.

É possível que um vendedor seja uma pessoa singular ou uma empresa.

Tal como vimos, as plataformas vão ter de recolher um conjunto de informação sobre os utilizadores que sejam mais activos nas vendas, como nome próprio, número de identificação fiscal (NIF) e qual o país que emitiu o NIF, morada, nome do titular da conta para onde seguem os ganhos das operações, data de nascimento (para os vendedores individuais), o montante total ganho por trimestre e também as taxas, comissões ou impostos retidos.

As plataformas que não apresentem a informação necessária ou que o façam fora do prazo – a comunicação deve ser feita até 31 de Janeiro do ano seguinte ao ano civil em que tenham sido feitas as operações – arriscam uma coima que pode ficar entre os 500 a 22.500 euros. As omissões ou inexactidões também podem valer uma coima entre 250 a 11.250 euros, assim como o “incumprimento dos procedimentos de diligência devida, de registo e conservação dos documentos destinados a comprovar o respectivo cumprimento”, um comportamento que pode ser punido com uma coima também entre 250 a 11.250 euros.

Numa primeira redacção deste diploma estava ainda previsto sancionar os utilizadores pelas omissões ou inexactidões, que podiam ir igualmente dos 250 a 11.250 euros, mas não foi acolhida.

O texto da transposição em Portugal também prevê formas de as plataformas responderem aos utilizadores que não acedam ao pedido de dados. Caso um vendedor não forneça as informações exigidas após dois avisos, enviados após o pedido inicial do operador de plataforma reportante, e decorrido um prazo de 60 dias após esse pedido inicial, o operador de plataforma reportante deve encerrar a conta do vendedor e impedir que este se registe novamente na plataforma. Ou, em alternativa, deve suspender o pagamento da contrapartida destinada ao vendedor enquanto este não fornecer as informações solicitadas. A maior responsabilidade incumbe às plataformas. Criou-se um dever de as plataformas serem obrigadas a solicitar essa informação às pessoas, obrigadas a confirmar se essas informações são fiáveis, mas a responsabilidade pela fiabilidade dessa informação é das plataformas. Uma vez que as empresas podem ser sancionadas por omissões ou inexactidões na informação recolhida, há alguns cenários mais prováveis do que

outros. A omissão, em teoria, será, à partida, mais rara, acreditando-se que as inexactidões vão ser mais frequentes, os casos em que não são bem declarados os dados. Por exemplo, apresentar um NIF que corresponde a outra pessoa.

O Ministério das Finanças neste contexto, em 2023, em resposta às perguntas suscitadas pelo Jornal Observador, veio explicar que *“as omissões ou inexactidões nas informações comunicadas serão detectadas posteriormente, pela AT, em sede de análise, cruzando as informações comunicadas pelos operadores de plataformas com, por exemplo, no caso dos ganhos, os rendimentos declarados pelos utilizadores.”* Mas lembra que *“a obrigação de os utilizadores comunicarem os seus ganhos já decorre da legislação fiscal em vigor.”*¹²

Entre os fiscalistas, a maioria considera que as plataformas se vão adaptar, mas também que os encargos financeiros poderão aumentar devido à carga administrativa adicional. Para além das preocupações no que toca à protecção de dados, que foram levantadas no parecer da CNPD, a principal apreensão prende-se com os custos de implementação desta obrigação, dado que passa a ser necessário recolher, monitorizar e, posteriormente, submeter toda a informação para a Autoridade Tributária. Há quem admita o encerramento de algumas plataformas porque não conseguem suportar os custos com a protecção de dados, com os *software* e mecanismos para conseguir declarar e, no fundo, estar em conformidade com as regras.

Tal como notam Joaquim Pedro Lampreia e Carolina Telles Ferreira, entre outras questões que se poderão suscitar, *“In this regard, the late transposition of DAC7 creates the possibility for individuals to open proceedings against the Portuguese state (vertical direct effect), but not against other individuals (horizontal direct effect).”*

Considering that the information required from online platform operators relates to the sellers that use the platform, the obligation falling on the former is dependent on the information provided by the latter.

*Will online platform operators be responsible if they are not able to obtain the information from the sellers regarding past events? The answer must be negative, since online platform operators have no legal mechanism to collect the information from the sellers and cannot cancel the service retroactively. This, in turn, means that no penalty should apply in these circumstances, given that it is not possible to demonstrate a wrongful conduct by the operator.”*¹³

No *Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras 2024* elaborado pela Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais, refere-se que na troca automática de informações e no âmbito do previsto na DAC1, DAC2, DAC4, CRS e FATCA, Portugal recebeu e enviou

¹² Cátia Rocha, *DAC7. Novas regras apertam caça à economia paralela nas plataformas digitais. O que vai mudar?*, Jornal Observador, 5 de Junho de 2023.

¹³ *In op. cit.*.

informações para 101 e 89 jurisdições respectivamente, verificando-se um aumento do número de jurisdições em relação à troca automática de informação com Portugal nos últimos anos.¹⁴

Quem fiscaliza o cumprimento da DAC 7 em Portugal é a Inspeção Tributária e Aduaneira (ITA), contudo, por enquanto, não existem dados públicos em Portugal sobre a aplicação da DAC 7.

De acordo com o *Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras 2024*, a acção inspectiva privilegiou o combate à fraude de elevada complexidade e à economia informal, tendo sido fortemente direccionada para a detecção, identificação e correcção de condutas evasivas, fraudulentas e esquemas de planeamento fiscal abusivo.¹⁵

Tal como se reconhece, a AT está atenta às potencialidades da utilização de ferramentas de IA no combate à fraude e evasão fiscal, e vigilante relativamente à desmaterialização da economia e aos novos modelos de negócio que vão surgindo no mercado, investindo na formação contínua dos seus recursos humanos e desmaterialização dos seus serviços.

O certo é que a DAC 7 tem vindo a ser duramente criticada devido à sua complexidade, incluindo vários conceitos indefinidos, que carecem de clareza e precisão, lacunas e elevados custos de cumprimento decorrentes da sua implementação, colocando em causa os direitos e garantias dos contribuintes.

Mas a sua complexidade e carga administrativa impende não apenas sobre os contribuintes como igualmente sobre as Administrações Tributárias.

Como nota, nomeadamente, a *Accountancy Europe*:¹⁶

DAC 7 – Automatic exchange transactions by digital platforms

Our members have reported that the requirements under this element of DAC 7 are very demanding, not only for the platforms that provide the information but also for tax authorities to analyse.

We believe the following changes should be considered by the EC:

- exclude normal business to business transactions between registered businesses from DAC 7 reporting. Reporting such transactions risks duplicating data exchanged under real-time reporting systems. The EC should consider the necessity of this additional data in light of its knowledge of MS progress with domestic real-time reporting systems and the likely impact of the VAT in the Digital Age provisions

- introduce a one-stop-shop reporting facility so a member of a group can report the transactions for all of its subsidiaries
- set up a unified reporting template applicable in all MS

¹⁴ *Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras 2024*, Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais, p.84.

¹⁵ *Ibidem*, p.16.

¹⁶ *The accountancy profession's to streamline the EU tax system*, Tax, September 2025, p.5.

Existem diversos conceitos chave constantes do Anexo V da Directiva que são indefinidos pondo em causa a segurança jurídica que deve pautar as normas fiscais e a boa relação entre as Administrações Tributárias e os contribuintes, como, nomeadamente, o conceito de actividades relevantes para efeitos de aplicação das regras.

Distintamente ao que se afirma no preâmbulo da Directiva, as obrigações previstas vão muito para além de meras obrigações de comunicação, pondo inclusive em causa a protecção de dados, erigindo a obrigação de controlo das Administrações Tributárias como valor superior de forma desproporcional, indo, manifestamente, para além do necessário.

Como vimos, as regras introduzidas por esta Directiva exigem que os operadores terceiros de plataformas digitais recolham, verifiquem, armazenem e comuniquem sistematicamente dados pessoais e transaccionais específicos sobre os vendedores de plataformas às autoridades fiscais dos EM, sendo estes dados automaticamente trocados entre as autoridades fiscais. Ora, não pondo em causa que as regras da DAC7 para as plataformas digitais prosseguem um objectivo legítimo (o combate à evasão fiscal) que, à primeira vista, justificaria uma intrusão pública na esfera privada tanto dos vendedores de plataformas como dos operadores de plataformas terceiros, uma questão fundamental que se coloca é a de precisamente saber se tal intrusão não excede o necessário tendo em vista o interesse público.¹⁷ Trata-se, essencialmente, de uma questão de ponderação entre meios e fins ou, seja, de proporcionalidade e de intrusão excessiva na esfera dos contribuintes, colocando-os desproporcionalmente ao serviço da Administração Tributária, tendência esta que se tem vindo a intensificar em muitos países, como o nosso.¹⁸ Mas, saliente-se, não estamos no estrito domínio nacional mas sim no cumprimento obrigatório de regras do Direito da UE decorrentes da transposição de uma Directiva.

Importa neste contexto encontrar um adequado equilíbrio entre o interesse público e a cada vez maior exigência da protecção adequada e proporcional dos direitos fundamentais dos contribuintes, equilíbrio este que não nos parece ter-se conseguido com esta Directiva.

Neste sentido, é inequívoco que carece de uma revisão, devendo ter-se em conta diversos aspectos.

¹⁷ Sobre esta temática veja-se Pasquale Pistone, Jennifer Roeleveld, Johann Hattingh, João Félix Pinto Nogueira e Craig West, *Fundamentals of Taxation - An Introduction to Tax Policy, Tax Law and Tax Administration*, IBFD, July 2019.

¹⁸ Neste sentido veja-se Juan Manuel Vázquez, *Tax Reporting by Digital Plataforms under DAC7*, op. cit.. Sobre o princípio da proporcionalidade em especial veja-se João Félix Nogueira, *Direito Fiscal Europeu - O Paradigma da Proporcionalidade: A proporcionalidade como critério central da compatibilidade de normas tributárias internas com as liberdades fundamentais*, Wolter Kluwer, January 2010.

RECEBIDO 03-10-2025

APROVADO 13-10-2025

Medidas cautelares ao dispor da Autoridade Tributária e Aduaneira, em especial o arresto

Liliana Mota Maia^①

^① Juiz de Direito, Economista, Mestre em Direito, Doutoranda, Investigadora no *Católica Research Centre for the Future of Law* (CEID-CRCFL)

PALAVRAS-CHAVE:

- Medidas cautelares
- Arresto
- Fundado receio
- Responsáveis subsidiários
- Meios de reacção
- Caducidade

RESUMO

No presente artigo serão apresentadas as medidas cautelares que se encontram ao dispor da Autoridade Tributária e Aduaneira, com especial enfoque nas medidas de carácter jurisdicional, e dentro destas, deteremos maior atenção no arresto, analisando-se em concreto: em que consiste, os requisitos legais para o seu decretamento, quando pode ser decretado, por quem e contra quem, os meios de reacção e o regime de caducidade do arresto.

Serão ainda analisadas as decisões dos Tribunais Centrais Administrativos e do Supremo Tribunal Administrativo mais relevantes sobre esta matéria, em particular o papel que assumem na delimitação conceptual das normas que regem o arresto.

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

Plano do Artigo

1. Introdução	299
2. As medidas cautelares ao dispor da Autoridade Tributária e Aduaneira	299
3. As medidas cautelares de carácter jurisdicional.....	300
4. O caso particular do arresto	302
4.1. Requisitos legais para o decretamento do arresto	303
4.2. Ónus de alegação e prova.....	307
4.3. O arresto sobre bens dos responsáveis subsidiários	310
4.4. O arresto sobre bens do devedor alienados a terceiro	312
4.5. Meios de reacção ao arresto	313
4.6. Caducidade do arresto	314
5. Conclusões	315
6. Referências Bibliográficas.....	317

1. Introdução

O presente artigo tem por objectivo desenvolver algumas ideias sobre as medidas cautelares que a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) tem à sua disposição, de natureza administrativa ou jurisdicional.

Resulta da experiência profissional da autora, que actualmente é magistrada nos Tribunais Administrativos e Fiscais, que, de entre as medidas cautelares que exigem a intervenção destes Tribunais, é o arresto a medida que tem vindo a assumir particular relevância.

De facto, o arresto tem sido a medida mais debatida jurisprudencialmente, assumindo os Acórdãos dos Tribunais Centrais Administrativos (TCA) e do Supremo Tribunal Administrativo (STA) um papel de relevo face ao relevante contributo que têm dado para o preenchimento dos conceitos indeterminados que encontramos nas normas sobre essa medida cautelar.

De realçar ainda que, atenta a natureza da presente exposição, não foi realizada uma abordagem muito aprofundada sobre o tema, pretendendo-se, sim, contribuir para o debate de ideias, apresentando-se, no final, as principais conclusões alcançadas.

2. As medidas cautelares ao dispor da Autoridade Tributária e Aduaneira

Na ordem jurídica encontramos dois tipos de medidas cautelares a favor da AT: as medidas cautelares administrativas e as medidas cautelares jurisdicionais, encontrando-se todas elas tipificadas.

Assim, e de acordo com o princípio da legalidade, apenas podem ser adoptadas quer pela AT, quer pelos Tribunais, as medidas que se encontram estritamente previstas na lei, inexistindo lugar para a criação de outras medidas.

As medidas cautelares administrativas são adoptadas de *motu proprio* pela AT, sem qualquer necessidade de controlo jurisdicional prévio, tendo como finalidade assegurar a eficácia do procedimento tributário (artigo 54.º da Lei Geral Tributária - LGT), prevenindo a produção de danos (irreparáveis ou de difícil reparação) ou preservando elementos probatórios.

Encontram-se previstas no artigo 51.º da LGT e no artigo 30.º do Regime Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária e Aduaneira (RCPITA) e têm de ser adoptadas atendendo

sempre ao princípio da proporcionalidade, ou seja, devem ser proporcionais ao dano a evitar e não causar ao contribuinte danos de impossível ou difícil reparação.

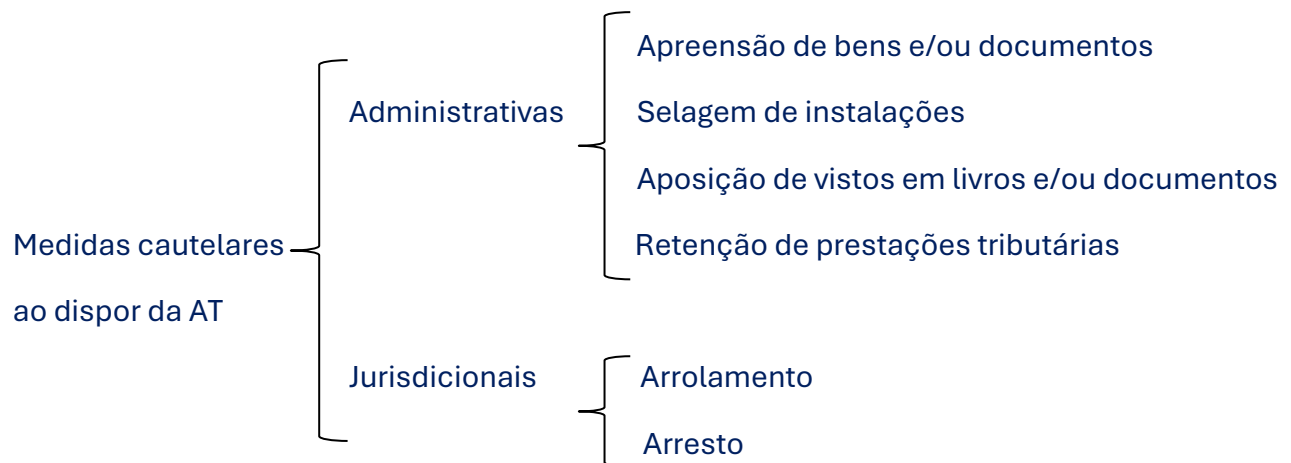
Em concreto, apenas podem consistir numa das seguintes medidas: apreensão de bens e/ou documentos, selagem de instalações, aposição de vistos em livros e demais documentos ou retenção de prestações tributárias a que o contribuinte tenha direito.

O contribuinte pode, posteriormente, reagir judicialmente dessas medidas, apresentando uma impugnação judicial, que assume sempre carácter urgente, nos termos previstos no artigo 143.º do Código do Procedimento e do Processo Tributário (CPPT) se se tratar de uma apreensão de bens ou, caso esteja em causa outra das supra-referidas medidas, apresentar uma impugnação nos termos do artigo 144.º do C.P.P.T..

Já as medidas cautelares jurisdicionais são medidas que exigem a intervenção dos Tribunais tributários, ou seja, a AT, através do representante da Fazenda Pública, tem de intentar uma acção em Tribunal que visa o decretamento da medida cautelar (artigo 49.º, n.º 1, alínea e) iii) do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais).

Essas medidas são apenas duas: o arrolamento e o arresto.

Traduzindo o supra exposto em termos esquemáticos:



3. As medidas cautelares de carácter jurisdicional

No artigo 135.º do C.P.P.T. encontra-se expressamente previsto que “São admitidas em processo judicial tributário as seguintes providências cautelares avulsas a favor da administração

tributária: a) O arresto; b) O arrolamento.”, acrescentando ainda o artigo 101.º, n.º 1, alínea e) da LGT que são meios processuais tributários os procedimentos cautelares de arrolamento e de arresto.

Também o RCPITA, no seu artigo 31.º dispõe que “Em caso de justo receio de frustração dos créditos fiscais, de extravio ou deterioração de documentos conexos com obrigações tributárias, a administração tributária deve propor as providências cautelares de arresto ou arrolamento previstas no Código de Procedimento e de Processo Tributário.”.

Assim, quando exista, por parte da AT, o fundado receio de extravio ou de dissipação de bens ou de documentos conexos com obrigações tributárias (o *periculum in mora*) e a necessidade de afastar esse risco, mediante a manutenção e conservação de bens ou de documentos, o representante da Fazenda Pública pode requerer, junto do Tribunal tributário de primeira instância da área da residência, sede ou estabelecimento estável do contribuinte, o arrolamento desses bens ou documentos (artigos 140.º e 141.º do CPPT).

O arrolamento consiste na descrição, avaliação e depósito dos bens ou na descrição e depósito de documentos, sendo lavrado um auto com determinadas formalidades.

Como referem José Lebre de Freitas e Isabel Alexandre, em anotação ao artigo 403.º do CPC, “A ideia de arrolamento está por isso ligada à existência duma pluralidade de bens que se pretenda acautelar. Para isso eles são descritos, avaliados e depositados (art.406-1), ficando sujeitos a regime semelhante ao dos bens penhorados (art. 406-5). Identificados os bens e entregues a um depositário, fica, além do mais, afastada a dúvida (que, de outro modo, na ação, declarativa ou executiva, poderia surgir) quanto a saber se faltam bens no acervo a especificar. Por razões paralelas se procede à especificação e à apreensão dos documentos que interessam à ação (art. 406-4).”¹

Destarte, o arrolamento é uma medida cautelar conservatória, na medida em que a AT pretende assegurar a situação existente, ou seja, que determinados bens ou documentos sejam conservados, não saindo da titularidade ou da esfera jurídica do contribuinte; pelo que o arrolamento não será o meio idóneo para reagir quando já existiram actos de extravio ou dissipação.

Por outro lado, o representante da Fazenda Pública tem de efectuar a prova sumária do direito relativo aos bens ou documentos que pretenda conservar (aparência fundada do direito da AT) e alegar factos concretos e objectivos que demonstrem que o receio de extravio ou de dissipação é

¹ FREITAS, José Lebre de, e Isabel Alexandre, “Código de Processo Civil Anotado”, Volume 2.º, 4.ª Edição, Almedina, 2018, p. 183.

real e efectivo, não bastando formular juízos conclusivos ou levantar suspeições (artigo 31.º, n.º 3 do RCPITA).

Note-se que não existe um regime específico para o arrolamento previsto no CPPT, aplicando-se o disposto no artigo 31.º do RCPITA e o regime do Código de Processo Civil (CPC), conforme preconiza o artigo 142.º do CPPT, encontrando-se, assim, expressamente afastado o regime do direito processual administrativo.

Podemos, assim, encontrar o regime do arrolamento nos artigos 403.º a 409.º do CPC, sendo de realçar que o contribuinte pode continuar a usar os bens arrolados (daí que seja nomeado um depositário – artigo 408.º do CPC) mas não pode dispor dos mesmos, pois tal impediria as finalidades do arrolamento.

A outra medida cautelar de carácter jurisdicional que pode ser adoptada pela AT para garantir a boa cobrança dos créditos tributários é, como já referimos, o arresto.

Aliás, podemos afirmar que o arresto é a medida cautelar jurisdicional por excelência, no sentido em que é a medida mais utilizada pela AT.

De facto, da prática diária da autora no Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto e mesmo considerando as decisões proferidas pelos Tribunais superiores, podemos afirmar que a grande parte das acções cautelares intentadas pela AT são relativas ao arresto, motivo pelo qual foi essa a essa medida cautelar seleccionada como objecto central do presente estudo.

4. O caso particular do arresto

O arresto é uma medida cautelar de carácter preventivo, requerida pela AT (através do representante da Fazenda Pública, junto do Tribunal tributário), que consiste na apreensão judicial dos bens necessários e suficientes para garantir a satisfação do crédito tributário quando exista um receio justificado de perder a garantia patrimonial desse crédito.

O arresto consiste, pois, na apreensão judicial de bens do devedor capaz de antecipar os efeitos derivados da penhora e de garantir o efeito útil que o credor procura através da sentença condenatória ou dos meios de cumprimento coercivo das obrigações.²

² GERALDES, António Santos Abrantes, “Temas da Reforma do Processo Civil”, Volume IV, 4.ª Edição, Almedina, 2010, pp. 178/179.

4.1. Requisitos legais para o decretamento do arresto

A apreensão judicial dos bens serve de garantia da execução fiscal já instaurada ou que se prevê que venha a ser instaurada.

De facto, o arresto pode ser requerido antes da instauração do processo de execução fiscal – arresto preventivo (artigos 136.º do CPPT) – ou na pendência do mesmo (artigo 214.º do CPPT), aplicando-se subsidiariamente o regime previsto nos artigos 391.º a 396.º do CPC.

No caso do arresto preventivo, são dois os requisitos cumulativos exigidos para a sua procedência, previstos no artigo 136.º do CPPT:

- a existência de fundado receio da diminuição de garantia de cobrança de créditos tributáveis – *periculum in mora* (note-se que este fundado receio presume-se no caso de dívidas por impostos que o devedor ou responsável esteja obrigado a reter ou a repercutir a terceiros e não haja entregue nos prazos legais – artigo 136.º, n.º 5 do CPPT); e
- o tributo tem de estar liquidado ou em fase de liquidação (existência provável do imposto) – *fumus boni juris* –, sendo de salientar que, nos tributos periódicos (caso do IRC e IRS) considera-se que o tributo está em fase de liquidação a partir do final do ano civil ou de outro período de tributação a que os respectivos rendimentos se reportem e nos tributos de obrigação única (caso do IVA), o tributo considera-se em fase de liquidação a partir do momento da ocorrência do facto tributário.

Já no arresto requerido quando já se encontra instaurada execução fiscal, o legislador exigiu apenas a existência de justo receio de insolvência ou de ocultação ou alienação de bens (artigo 214.º, n.º 1 do CPPT), não impondo que o tributo esteja liquidado ou em fase de liquidação, o que bem se compreende, pois, estando a execução fiscal instaurada, estaremos já perante uma dívida que é certa, líquida e exigível.

Salienta-se que este justo receio de insolvência ou de ocultação ou alienação de bens presume-se no caso de dívidas por impostos que o devedor ou responsável esteja obrigado a reter ou a repercutir a terceiros e não haja entregue nos prazos legais (artigo 214.º, n.º 2 do CPC).

Aqui chegados, importa apurar o que se deve entender por fundado receio da diminuição de garantia/justo receio de insolvência ou de ocultação ou alienação de bens, uma vez que a lei tributária não fornece nenhuma especial definição e nem indica os circunstancialismos do que é susceptível de integrar esse conceito indeterminado.

Jorge Lopes de Sousa afirma que “[d]everá haver um perigo logicamente justificado, uma probabilidade séria, com fundamentos objectivos baseados em regras de experiência comum, de que os patrimónios dos titulares de bens que servem de garantia à cobrança de créditos

tributários (devedor originário, responsável solidário e responsável subsidiário) diminuam de valor a ponto de se tornarem insuficientes para cobrança dos créditos tributários. Nas hipóteses mais frequentes, tratar-se-á de situações em que, com base nas regras de experiência comum, seja de considerar provável que aqueles titulares de bens se preparem para criar uma situação em que seja inviável accionar os seus patrimónios para cobrança das dívidas, designadamente ocultando-os ou transferindo-os para a titularidade de pessoas que não possam ser accionadas para efectivar essa cobrança. Porém, a exigência de que o receio seja «fundado» impõe que não se possa considerar suficiente para decretar o arresto a mera convicção subjectiva e intuitiva do julgador, sendo necessário que essa convicção se alicerce em elementos indiciários objectivos existentes no processo, que apontem no sentido de o devedor ou responsável pretender alienar ou sonegar ou ocultar bens que devem servir de garantia do crédito tributário”.³

A jurisprudência⁴ tem também assumido um papel fundamental na delimitação do conceito de “fundado receio” / “justo receio”.

Percorrida a abundante jurisprudência sobre o arresto, salientamos o decidido nos seguintes Acórdãos, que nos fornecem elementos bastante pertinentes para a concretização do referido conceito:

- Encontramo-nos perante o tradicional requisito, comum às providências cautelares, do "periculum in mora". Deverá haver um perigo logicamente justificado, uma probabilidade séria, com fundamentos objectivos baseados em regras de experiência comum, de que os patrimónios dos titulares de bens que servem de garantia à cobrança de créditos tributários (devedor originário, responsável solidário e responsável subsidiário) diminuam de valor a ponto de se tornarem insuficientes para cobrança dos mesmos. Nas hipóteses mais frequentes, tratar-se-á de situações em que, com base nas ditas regras de experiência comum, seja de considerar provável que aqueles titulares de bens se preparem para criar uma situação em que seja inviável accionar os seus patrimónios para cobrança das dívidas, designadamente ocultando-os ou transferindo-os para a titularidade de pessoas que não possam ser accionadas para efectivar essa cobrança. Porém, a exigência de que o receio seja "fundado" impõe que não se possa considerar suficiente para decretar o arresto a mera convicção subjectiva e intuitiva do julgador, sendo necessário que essa convicção se alicerce em elementos indiciários objectivos existentes no processo, que apontem no sentido de o devedor ou responsável pretender alienar ou sonegar/ocultar bens que devem servir de garantia do crédito tributário. A prova indiciária do fundado receio da diminuição de garantias de cobrança do crédito tributário não tem, obrigatoriamente,

³ SOUSA, Jorge Lopes de, “CPPT Anotado e Comentado”, Volume III, 6.ª Edição, Áreas Editora, 2011, p. 447.

⁴ Os Acórdãos referidos na presente exposição encontram-se disponíveis em <http://www.dgsi.pt>.

que ter por fundamento uma conduta activa (tentativa de dissipação do património pré-existente) do sujeito passivo de imposto. – Acórdão do TCA Sul de 16/12/2015, processo n.º 09201/15.

- A possibilidade de arrestar bens não pode estar dependente da existência e condicionada pelo valor elevado, de um qualquer acervo patrimonial, sendo sim decisivo avaliar e confirmar a eventualidade forte, séria, de esse património ser dissipado, com a inerente diminuição da respectiva capacidade económica e financeira para pagar as dívidas tributárias, no momento devido. Num curto período de tempo, os recorrentes, detentores de um património avultado, expressivo, sem qualquer contrapartida monetária, amputaram-no de bens com um valor, no mínimo, superior a um milhão de euros. Se a isto aditarmos o facto de que, naquele momento, não desconheciam ser devedores ao Estado de significativos montantes, referentes a dívidas tributárias, julgamos não se poder questionar o preenchimento do fundamento de arresto que se reconduz ao “fundado receio da diminuição de garantia de cobrança de créditos tributáveis”. – Acórdão do TCA Norte de 12/02/2009, processo n.º 01193/06.9BEVIS.

- Porque o receio de perda da garantia patrimonial tem de ser fundado, ele não depende da óptica pessoal do credor requerente, tendo que ser apreciado objectivamente em face de factos denunciadores de uma justificada probabilidade de alienação, sonegação ou ocultação do património pelo devedor em prejuízo dos interesses de satisfação do credor Estado. É insuficiente para fundamentar o pedido de arresto o facto de o contribuinte ter afirmado, perante a Comissão de Revisão onde pende o procedimento de revisão da matéria tributável que subjaz à liquidação do crédito, a sua recusa de pagar um tributo que reputa de exagerado e ilegal. – Acórdão do TCA Norte de 21/04/2005, processo n.º 00045/05.4BEMDL.

- A prática de irregularidades contabilísticas indicia uma conduta condizente com uma manifesta pouca vontade em pagar impostos; o que permite concluir pela existência de fundado receio da diminuição de garantia de cobrança de créditos tributários, quer em relação do devedor originário, quer em relação ao responsável subsidiário. – Acórdão do TCA Norte de 14/11/2024, processo n.º 00273/24.3BEPNF.

- O fundado receio da diminuição de garantia de cobrança de créditos tributáveis não se limita à verificação de actos demonstrativos de dissipação ou ocultação de bens ou a intenção de subtrair bens ao património, mas também a uma série comportamentos que indiciam uma intenção séria e grave de não pagar impostos ou à repetição de uma lesão no direito do credor tributário. – Acórdão do TCA Norte de 20/01/2022, processo n.º 01961/21.1BEBRG.

- Verifica-se o requisito da existência de um fundado receio da diminuição de garantia de cobrança de créditos tributáveis, tal como resulta do disposto na alínea a) do n.º 1 do art. 136.º do CPPT, numa situação em que resulta indiciariamente provado que a devedora

originária transferiu os seus inventários e actividade para uma sociedade anónima sem antes saldar créditos de elevado montante em execução fiscal, sendo o ora Recorrente, cujo património foi arrestado na qualidade de putativo responsável subsidiário pelas dívidas da devedora originária e simultaneamente o seu único sócio-gerente, e administrador único e membro do conselho de administração da sociedade beneficiária daquela transferência. Com efeito, e em face da prova indiciária efectuada, é adequando concluir - num juízo sumário adequado à providência cautelar - que existe o risco de que o Recorrente venha a assumir idêntico comportamento inadimplente relativamente ao seu próprio património. – Acórdão do TCA Norte de 27/07/2021, processo n.º 00850/20.1BEBRG.

- Fica demonstrado o fundado receio da diminuição de garantia de cobrança de créditos tributáveis se a administração fiscal alega factos objectivos que traduzem indícios da existência de facturação falsa e que reflectem um comportamento por parte do contribuinte no sentido de prejudicar a Fazenda Pública através do reembolso do IVA que não pagou. Este comportamento à margem da lei permite prever um comportamento do responsável subsidiário no sentido de se furtar ao pagamento a que vier a ser chamado, uma vez que a actuação da sociedade teve lugar pela mão, in casu, da sua única gerente. – Acórdão do TCA Norte de 14/02/2017, processo n.º 00213/17.6BEPNF.

- Efectuada proposta de arresto de bem de responsável subsidiário por se ter constatado, no decurso de acção de fiscalização, que a sociedade já não tinha património para pagar tributos (IS e IRC), entretanto, ali liquidados, cabe à Fazenda Pública alegar e provar factos demonstrativos do receio de perda da garantia patrimonial do responsável subsidiário. Sendo assim, se a proposta da fiscalização sobre o arresto, o pedido da Fazenda Pública e o despacho judicial que decretou o arresto se limitam a uma mera conclusão de receio sem base em factos alegados e provados pela Fazenda Pública, o arresto tem de ser levantado. – Acórdão do TCA Norte de 15/01/2015, processo n.º 00798/14.9BEAVR.

- Não fica demonstrado o “justo receio de insolvência ou de ocultação ou alienação de bens” se a administração fiscal deixa passar mais de três anos após o fim da acção de fiscalização até requerer o arresto, sem alegar factos que nesse espaço temporal tenham ocorrido que permitam prever que o requerido, embora nada tenha feito para ocultar o seu património ou de alguma forma tornar mais difícil a satisfação do crédito tributário, o vai fazer no futuro. – Acórdão do TCA Norte de 26/09/2013, processo n.º 01252/12.9BEPRT.

Do exposto, podemos concluir que, para integrar o conceito de “fundado receio” mostra-se necessário que a Fazenda Pública apresente em Tribunal um conjunto de elementos factuais (e não meras convicções ou desconfianças de carácter subjectivo), que permitam ao Juiz concluir que, de acordo com as regras da experiência, existe, efectivamente, um perigo justificado, uma

probabilidade séria de que o património do devedor tributário diminua de tal ordem que faça perigar a cobrança do crédito tributário por insuficiência do património.

Na ponderação a fazer pelo Juiz importa, pois, ser apreciada, designadamente, a forma da actividade do devedor, a sua situação económica e financeira, a maior ou menor solvabilidade, a natureza do património, a dissipação ou extravio de bens, a ocorrência de procedimentos anómalos que revelem o propósito de não cumprir, o montante do crédito e a origem da dívida tributária.⁵

4.2. Ónus de alegação e prova

Quer quando o arresto seja requerido antes, quer na pendência da execução fiscal, é ao representante da Fazenda pública que incumbe alegar e provar os factos concretos que demonstrem a verificação dos pressupostos necessários ao decretamento do arresto, aos quais já aludimos, mas que ora relembramos:

- no caso do arresto prévio à execução:
 - existência de fundado receio da diminuição de garantia de cobrança de créditos tributáveis; e
 - o tributo tem de estar liquidado ou em fase de liquidação (o artigo 136.º, n.º 4 do CPPT exige apenas um juízo de provável existência do tributo: *summaria cognitio* e *fumus boni juris*).
- no caso do arresto na pendência da execução:
 - existência de justo receio de insolvência ou de ocultação ou alienação de bens.

Saliente-se que no caso específico de o arresto ser requerido na pendência de um procedimento inspectivo (o que, diga-se, acontece frequentemente), a propositura do arresto depende e baseia-se em informação, da autoria dos agentes responsáveis e intervenientes na acção inspectiva (inspectores tributários), que contenha: a descrição dos factos demonstrativos do tributo ou da sua provável existência, a fundamentação do fundado receio de diminuição das garantias de cobrança do tributo e a relação de bens suficientes para garantir a cobrança da dívida e acrescido, com a indicação do valor, localização e identificação de registo predial ou outras menções que permitam concretizar a descrição (artigo 31.º, n.º 2 do RCPITA).

⁵ Acórdão do TCA Norte, de 26/09/2013, processo n.º 01252/12.9BEPRT e Acórdão do TCA Sul de 08/05/2019, processo n.º 2222/16.3BELRS.

Como já tivemos oportunidade de referir, o artigo 136.º, n.º 5 do CPPT estabelece, no arresto prévio à execução, uma presunção a favor da Fazenda Pública ao determinar que o fundado receio da diminuição de garantia de cobrança de créditos tributáveis se presume no caso de dívidas por impostos que o devedor ou responsável esteja obrigado a reter ou a repercutir a terceiros e não haja entregue nos prazos legais.

Idêntica presunção encontra-se vertida no artigo 214.º, n.º 2 do CPPT, aplicável no caso do arresto requerido na pendência da execução, estabelecendo esse normativo que o justo receio de insolvência ou de ocultação ou alienação de bens presume-se no caso de dívidas por impostos retidos ou repercutidos a terceiros pelo executado e não entregue nos prazos legais.

A respeito destas presunções, destacamos algumas decisões dos Tribunais superiores, que nos parecem interessantes e que referem o seguinte:

- A presunção legal de justo receio de diminuição de garantia dos créditos tributários, prevista no n.º 5 do artigo 136.º do CPPT, também se aplica ao arresto de bens do responsável subsidiário - *ubi lex non distinguit, nec interpret distingueret debet* – Acórdão do TCA Norte de 14/11/2024, processo n.º 00273/24.3BEPNF e Acórdão do (Pleno) do STA de 16/03/2016, processo n.º 396/15.
- A AT, para gozar da presunção legal, precisa de fazer a demonstração do facto indiciário que está na base da mesma, que é o facto-base de haver dívidas por impostos que o devedor ou responsável esteja obrigado a reter ou a repercutir a terceiros e não haja entregue nos prazos legais. – Acórdão do TCA Sul de 11/01/2024, processo n.º 286/23.8BELRA.
- O requerente do arresto que pretenda beneficiar da presunção legal estipulada no n.º 5 do artigo 136.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário deve invocar os factos de que deriva a obrigação de retenção ou repercussão do imposto. Não beneficia da presunção o requerente que se limita a invocar que estão em causa dívidas de IVA e a disposição legal que consagra essa presunção. – Acórdão do TCA Norte de 27/02/2014, processo n.º 01292/13.0BEBRG.
- A presunção prevista no n.º 5 do artigo 136.º do CPPT apenas se aplica às dívidas por impostos que o executado tenha obrigação de reter ou repercutir a terceiros e não haja entregue nos prazos legais, o que não é o caso do IVA indevidamente deduzido suportado em facturas falsas. – Acórdão do TCA Norte de 14/09/2017, processo n.º 00213/17.6BEPNF.⁶

⁶ Este entendimento está em contradição com o decidido no TCA Sul, no Acórdão de 22/10/2015, processo n.º 09034/15, que entendeu que “O facto de estarmos perante IVA indevidamente deduzido, e não IVA indevidamente liquidado, não obsta à conclusão de que estamos perante imposto relativamente ao qual o devedor está obrigado a repercutir a terceiros e não entregou nos prazos legais, subsumível à previsão legal do n.º 5 do art. 136.º do CPPT, e portanto, que se possa presumir o fundado receio da diminuição de garantia de cobrança de crédito tributáveis.”.

- A presunção estabelecida no n.º 5 do artigo 136.º do CPPT, é aplicável às situações em que devia ter sido liquidado IVA, não o tendo sido; assim como às situações em que foi liquidado IVA em montante inferior ao que deveria ter ocorrido; bem como quando usada uma base tributável inferior àquela que devia ter sido utilizada. – Acórdão do TCA Norte de 14/11/2024, processo n.º 00273/24.3BEPNF.

- O fundado receio da diminuição de garantia de cobrança de créditos tributáveis presume-se no caso de dívidas por impostos que o devedor ou responsável esteja obrigado a reter ou a repercutir a terceiros e não haja entregado nos prazos legais, onde inclui o IRS (retenção). – Acórdão do TCA Norte de 23/01/2020, processo n.º 00140/19.2BEPNF.

Independentemente do momento em que o arresto é requerido, o representante da Fazenda pública tem ainda a obrigação de relacionar, no requerimento inicial apresentado junto do Tribunal, quais os bens que devem ser arrestados, com as necessárias menções.

Salienta-se, no entanto, que, a este respeito, o STA já decidiu que “Apesar de a lei impor, no procedimento cautelar de arresto, a indicação, logo no requerimento inicial, dos concretos bens a apreender, tal não impedirá, mesmo após ter sido decretado o arresto por sentença transitada em julgado, a indicação de outros bens no caso de se constatar a falta ou insuficiência dos anteriormente designados, não sendo legítimo invocar o princípio do esgotamento do poder jurisdicional para impedir o conhecimento do requerimento de indicação complementar de bens a arrestar.” – Acórdão do STA de 31/08/2011, processo n.º 0765/11 – e nem sendo necessário alegar e provar novamente os requisitos da decretação da providência cautelar. – Acórdão do STA de 05/08/2015, processo n.º 0832/15.

No mesmo sentido, António Abrantes Geraldès refere, a propósito do arresto previsto no processo civil, que “...apesar de recair sobre o requerente o ónus de identificar, logo no requerimento inicial, os bens a arrestar, não é legítimo invocar o princípio da preclusão para impedir indicações complementares quanto à identificação dos bens ou à sua localização ou mesmo quanto ao arresto de outros bens, depois de constatar a falta ou insuficiência dos anteriores referenciados. Tal como sucede relativamente à penhora, em que a apresentação de um requerimento não impede a posterior indicação de outros bens, também no arresto, que segue de perto o regime daquela...deve ser consentida uma larga margem de liberdade no que concerne à correcção da identificação, à alteração dos bens, à retirada de alguns ou ao aditamento de outros”.⁷

⁷ GERALDES, António Santos Abrantes, “Temas da Reforma do Processo Civil”, Volume IV, 4.ª Edição, Almedina, 2010, p. 205.

Também Jorge Lopes de Sousa afirma que “A aplicação subsidiária ao arresto das regras da penhora que se estabelece no ...CPC, viabiliza que, mesmo depois de estar decidido o arresto, venham a ser indicados novos bens para serem arrestados, no caso de se constatar a falta ou insuficiência dos inicialmente designados, à semelhança do que sucede com a penhora, que pode ser efectuada em novos bens se o produto dos penhorados se vier a mostrar insuficiente para o pagamento da execução (artº 217º do CPPT).”⁸

Ainda no que concerne aos bens arrestados, não pode ser olvidado que o arrestado não pode ser privado dos rendimentos estritamente indispensáveis aos seus alimentos e da sua família, conforme previsto no artigo 393.º, n.º 3, do CPC.

Impõe-se, ainda, atentar na exigência de que o arresto deve ser proporcional ao dano a evitar, bem como, não pode produzir dano de impossível ou difícil reparação – artigo 51.º, n.º 2 da LGT, e na obrigação de, sendo o arresto requerido em mais bens que os suficientes para a segurança normal do crédito, o reduzir aos justos limites (artigo 393.º, n.º 2 do CPC) – consagração dos princípios da necessidade e da proporcionalidade.⁹

O valor atendível com vista ao arresto de bens imóveis (ou seja, para apreciar a sua suficiência como garantia da dívida) é o valor patrimonial tributário dos mesmos e não o seu valor de mercado (Acórdão do TCA Sul, de 24/09/2015, processo n.º 08923/15).

4.3. O arresto sobre bens dos responsáveis subsidiários

O arresto de bens do responsável subsidiário pode ser requerido, quer na pendência da execução fiscal, exista ou não reversão, quer numa fase anterior, em que ainda nem sequer foi instaurada a execução fiscal e, consequentemente, nem foi efectuada qualquer reversão.

A possibilidade de o arresto ser efectuado antes do chamamento do responsável à execução, ou seja, antes da reversão e mesmo em momento prévio à instauração da execução fiscal decorre do preceituado na parte final do artigo 9.º, n.º 3 do CPPT e no artigo 136.º, n.º 1 do CPPT.

Contudo, configura entendimento jurisprudencial reiterado e sólido que o arresto de bens do responsável subsidiário prévio à instauração da execução fiscal ou à reversão, depende da alegação e prova:

⁸ SOUSA, Jorge Lopes de, “CPPT Anotado e Comentado”, Volume III, 6.ª Edição, Áreas Editora, 2011, p. 578.

⁹ No Acórdão do TCA Sul, de 25/06/2020, processo n.º 674/19.9BEALM, foi decidido que “o arresto de saldo bancário incidente sobre a única conta bancária que a arrestada dispõe e que se encontra afectada à sua actividade não configura, por si só, uma situação geradora de prejuízo irreparável ou de difícil reparação.”

- dos pressupostos próprios do arresto previstos no artigo 136.º, n.º 1 do CPPT ^{10, 11}; e
- dos pressupostos legais para a responsabilização subsidiária por dívidas tributárias, em concreto:
 - da inexistência de bens penhoráveis do devedor originário ou da fundada insuficiência do património para a satisfação da dívida exequenda e acrescido (artigo 153.º, n.º 2 do CPPT); e
 - da administração/gerência de facto, ou seja, da prova de que foram praticados actos de gerência no período da constituição do facto tributário ou no período de entrega ou pagamento dos impostos em dívida (artigo 24.º da LGT), não bastando a mera qualidade jurídica de administrador/gerente, constante do registo. ¹²

No que concerne à prova da culpa (para os casos que se subsumam no artigo 24.º, alínea a) da LGT), o TCA Sul entendeu, no Acórdão de 07/06/2011, processo n.º 04809/11, que no arresto (ao contrário do que sucede na oposição à execução fiscal), a Fazenda Pública não tem o ónus de alegar e provar a culpa, afirmando o seguinte:

“Pretender que no âmbito de uma providência cautelar de arresto preventivo o requerente (Fazenda Pública) faça prova, ainda que meramente indiciária, da eventual culpa do responsável subsidiário, quando se requer o arresto em bens deste, assim satisfazendo o eventual ónus probatório consagrado no artº.24, nº.1, al. a), da L.G. Tributária, significa a transposição para o âmbito deste procedimento cautelar de natureza preventiva da discussão sobre a efectivação da responsabilização subsidiária que apenas ocorre em sede de execução fiscal, após a reversão e no âmbito de eventual oposição (cfr.artº.204, nº.1, al. b), do C.P.P.Tributário). Pelo que, não deve tal actividade probatória ser confundida com a decisão sobre os fundamentos do arresto como medida cautelar preventiva da execução.”.

Importa ainda salientar que o arresto sobre bens do responsável subsidiário não fica sem efeito, ou seja, não caduca, pelo facto de a dívida não ter contra ele revertido no prazo a que alude artigo 137.º, n.º 1 do CPPT, não sendo injusto que se mantenha a garantia enquanto a dívida subsistir e subsistirem os pressupostos que determinaram o arresto. ¹³

¹⁰ O fundado receio da diminuição de garantia (se, como vimos, não for aplicável a presunção prevista no artigo 136.º, n.º 5 do CPPT) e a existência de tributo liquidado ou em fase de liquidação.

¹¹ A Jurisprudência é uniforme no sentido de que ao arresto contra bens do responsável subsidiário aplicam-se os mesmos pressupostos que para o arresto de bens do devedor originário.

¹² *Inter alia*: Acórdão do STA de 10/03/2011, processo n.º 0126/11 e Acórdão do TCA Sul de 21/09/2010, processo n.º 04201/10.

¹³ Acórdão do STA de 06/10/2021, processo n.º 01646/14.5BEBRG.

4.4. O arresto sobre bens do devedor alienados a terceiro

Pode acontecer que, aquando da apresentação do pedido de arresto pela Fazenda Pública, o devedor já tenha celebrado negócio (oneroso ou gratuito) translativo da propriedade de determinados bens, pelo que se coloca a questão de saber se esses bens podem ou não ser objecto de pedido de arresto perante o Tribunal tributário.

A resposta já foi dada no sentido negativo pelo TCA Norte, no Acórdão de 11/04/2024, proferido no processo n.º 00204/20.0BEPNF, que considerou o seguinte:

“...conforme determina o n.º 1 do artigo 136.º do CPPT, o Representante da Fazenda Pública pode requerer o Arresto de bens do devedor, do responsável solidário ou do responsável subsidiário.

Não atribuiu o CPPT capacidade ao Representante da Fazenda Pública para intentar no Tribunal Tributário a providência cautelar de Arresto, contra terceiro adquirente de bens do devedor. E, não obstante, se estar diante de uma ação de inspeção, o artigo 31.º do RCPITA – ..., refere que a Administração Tributária deve propor a providência cautelar de arresto prevista no Código de Procedimento e de Processo Tributário.

Ora, o Código de Procedimento e de Processo Tributário, apenas permite que se interponha no Tribunal Tributário, a providência cautelar de Arresto contra o devedor, o responsável solidário e o responsável subsidiário.

Contudo, não fica inviabilizada a possibilidade de a Administração Tributária intentar uma providência cautelar de Arresto, nos tribunais comuns, tal como decorre da interpretação que deve ser feita do n.º 1 do artigo 51.º da Lei Geral Tributária, segundo o qual a Administração Tributária pode, nos termos da lei, tomar providências cautelares para garantia dos créditos tributários.

(...)

Ora, o terceiro comprador de bens ao devedor tributário não têm nenhuma relação jurídica tributária para com a Administração Fiscal. Não tem, nem vai poder ter, na medida em que, a compradora não é responsável solidária, nem subsidiária pelas dívidas tributárias incorridas pelo devedor originário.

Nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal, são os órgãos competentes para apreciar os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais.

Conforme está bom de ver, a Recorrente, enquanto adquirente de bens ao devedor, não tem nenhum litígio direto com a Administração Tributária, na medida em que não é devedora de qualquer

imposto, ou que esteja em vista a sua responsabilização solidária ou subsidiária pelas dívidas do devedor originário.

De tal forma, que a própria Fazenda Pública refere no requerimento inicial que o seu direito decorre da impugnação pauliana estabelecida no artigo 610.º do Código Civil e articula a sua causa de pedir, com invocação dos requisitos da impugnação pauliana. Portanto, invoca o regime do credor comum, uma vez que não detém nenhuma relação creditícia tributária para com a adquirente, aqui Recorrente.

Desta forma, o Tribunal Tributário, não é materialmente competente para apreciar o pedido de Arresto de bens de terceiro, ainda que os haja adquirido ao devedor tributário, no decurso de uma ação de inspeção, deferindo-se a competência à jurisdição comum, conforme decorre do disposto no artigo 64.º do Código de Processo Civil, assim como do estabelecido no artigo 40.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto e sucessivas alterações. (...)”.

A Fazenda Pública, inconformada com o assim decidido, interpôs recurso de revista para o STA que, por Acórdão de 02/10/2024, decidiu que embora o recurso de revista não fosse de admitir, a questão foi bem decidida pelo TCA, referindo que “a conclusão a que chegou o TCA Norte parece inelutável.”.

Face ao exposto, conclui-se que o Tribunal tributário é materialmente incompetente para conhecer o pedido de arresto de bens ou créditos de um terceiro na relação jurídico-tributária (terceiro adquirente de bens do devedor, que não seja passível de poder ser responsável solidário ou subsidiário), pertencendo essa competência à jurisdição comum.

4.5. Meios de reacção ao arresto

O arresto é decidido pelo Juiz sem audiência prévia da parte contrária (artigo 393.º, n.º 1 do CPC), apenas podendo o arrestado reagir após ser notificado da decisão judicial que decreta o arresto, optando por uma das duas vias previstas no artigo 372.º do CPC:

- interpondo Recurso jurisdicional da sentença, quando entenda que, face aos elementos (nomeadamente, de facto) apurados, o arresto não devia ter sido deferido, por não estarem verificados os pressupostos previstos para a sua concessão, ou seja, por errado enquadramento jurídico; ou

- deduzindo Oposição ao arresto (“embargos de arrestado”), quando pretenda invocar factos ou produzir meios de prova que não foram tidos em consideração pelo Tribunal (“desempenho probatório inédito”) e que possam afastar os fundamentos do arresto ou determinar a sua redução

(por entender que a medida é excessiva), aplicando-se, com as adaptações necessárias, o disposto nos artigos 367.º e 368.º do CPC;

A escolha da via de reacção depende, assim, do tipo de objectivos que o arrestado pretenda alcançar.

Por exemplo, invocando o arrestado que deduziu um processo especial de revitalização (PER) com vista a ilidir a presunção relativa ao requisito do fundado receio de diminuição de garantias para solver os tributos em liquidação prevista no artigo 136.º, n.º 5 do CPPT, a oposição ao arresto constitui o meio processual adequado (Acórdão do T.C.A. Sul de 05/12/2024, processo n.º 1286/23.8BELRA).

Caso o arrestado opte por apresentar Oposição colocando em causa a extensão com que foi decretado o arresto e o Juiz decida pela manutenção, redução ou revogação do arresto anteriormente decretado, cabe ainda Recurso jurisdicional dessa decisão, que constitui complemento e parte integrante da anterior sentença que deferiu o arresto (artigo 372.º, n.º 3 do CPC).

Se a Oposição for julgada definitivamente procedente (decisão transitada em julgado), deve ser ordenado o levantamento do arresto decretado, bem como o cancelamento de todos os registos que, entretanto, tenham sido efectuados.

4.6. Caducidade do arresto

Tal como refere Joaquim Freitas da Rocha, “Sendo decretado, e tratando-se de uma medida particularmente restritiva e gravosa, o arresto não pode perdurar indefinidamente, caducando quando a sua manutenção já não se afigure absolutamente necessária”¹⁴, nos casos que se encontram taxativamente previstos¹⁵ no artigo 137.º do CPPT, não se aplicando as causas gerais de caducidade previstas no CPC, uma vez que em matéria tributária, ao arresto apenas se aplicam as disposições correspondentes do CPC na parte em que não for especialmente regulado no CPPT, o que não sucede com a caducidade, que tem um regime próprio.

De facto, dispõe o artigo 137.º do CPPT que o arresto apenas caduca nas seguintes situações:

- quando ocorre o pagamento (total¹⁶) da dívida;

¹⁴ ROCHA, Joaquim Freitas da, “Tutela cautelar em matéria tributária”, Cadernos de Justiça Tributária (CJT), 8, 2015.

¹⁵ SOUSA, Jorge Lopes de, “CPPT Anotado e Comentado”, Volume II, 6.ª Edição, Áreas Editora, 2011, p. 460.

¹⁶ Acórdão do TCA Sul, de 24/11/2016, processo n.º 2954/15.3BELRS.

- quando, no processo de liquidação do(s) tributo(s) para cuja garantia é destinado, não exista qualquer acto tributário até ao fim do ano posterior àquele em que se efectuou o arresto;

- se, a todo o tempo, for prestada garantia nos termos previstos no CPPT;

- quando, tendo o arresto sido decretado na pendência de procedimento de inspecção tributária, a entidade inspeccionada não for notificada do relatório de inspecção no prazo de 90 dias a contar da data do seu decretamento, a menos que, findo este período, ainda não tenha terminado o prazo legal para a conclusão daquele procedimento de inspecção, com as eventuais prorrogações legais, caso em que o arresto fica sem efeito no termo deste último prazo legal; e

- na medida do que exceder o montante suficiente para garantir o tributo, juros compensatórios liquidados e o acrescido relativo aos seis meses posteriores.

Como vimos, o arresto em bens do responsável subsidiário não caduca pelo facto da dívida não ter contra ele revertido no prazo a que alude o artigo 137.º, n.º 1 do CPPT, ou seja, não caduca mesmo que não exista reversão da execução até ao fim do ano posterior àquele em que se efectuou o arresto.

O TCA Sul decidiu, no Acórdão de 17/10/2019, processo n.º 2302/10.9BELRS, que não constitui fundamento de caducidade do arresto a sentença transitada em julgado que absolve os arguidos do crime de fraude fiscal agravada, uma vez que tal não constitui fundamento enquadrável no artigo 137.º do CPPT.

5. Conclusões

Na presente exposição verificamos que a AT pode lançar mão de medidas cautelares:

- de carácter administrativo (que não necessitam de ser requeridas junto do Tribunal), como é o caso da apreensão de bens e/ou de documentos, da selagem de instalações, da aposição de vistos em livros e demais documentos e da retenção de prestações tributárias a que o contribuinte tenha direito.

- de carácter jurisdicional, tendo de ser requeridas junto do Tribunal tributário: o arrolamento e o arresto.

Verificamos que a aplicação de medidas cautelares está limitada pelo princípio da legalidade – tendo as medidas de estar expressamente previstas na lei – e pelos princípios da necessidade e da proporcionalidade (duplo limite).

Não subsistem dúvidas que, de entre as medidas cautelares jurisdicionais, a medida que tem sido mais requerida é o arresto de bens, que pode ser requerido em dois momentos distintos: antes da instauração da execução fiscal (sendo mesmo frequente que o pedido seja apresentado quando se encontra em curso uma acção inspectiva) ou na sua pendência.

Detivemos a nossa atenção sobre os pressupostos legalmente exigidos para a procedência do arresto consoante se trate de um arresto prévio à execução ou requerido no seu decurso, explorando, em particular, como é que a Jurisprudência tem preenchido o conceito indeterminado de “fundado receio” / “justo receio” e tem entendido a presunção de existência do “*periculum in mora*”.

Constatamos que o arresto pode ser requerido sobre bens dos responsáveis subsidiários, tendo de estar preenchidos os pressupostos próprios do arresto, bem como, quando ainda não exista reversão, os pressupostos da responsabilização subsidiária por dívidas tributárias (com excepção do pressuposto da culpa).

Como o arresto é decretado sem audiência do arrestado (seja ele o devedor originário ou o responsável subsidiário), só se inicia a via contraditória depois de ser notificado da decisão; podendo, em alternativa, optar por uma das duas vias contenciosas possíveis de reacção: o Recurso ou a Oposição.

O artigo 137.º do CPPT elenca taxativamente as situações que originam a caducidade do arresto decretado, não tendo a Jurisprudência aceite outros casos que não estejam elencados nesse normativo.

Finalmente, constatamos que os Tribunais superiores têm entendido que os Tribunais tributários são materialmente incompetentes para conhecerem do pedido de arresto de bens ou créditos de um terceiro adquirente de bens do devedor, pertencendo essa competência aos tribunais comuns.

A este respeito compreendemos que, de facto, face ao actual quadro normativo, inexistindo norma que estabeleça uma “competência por conexão”, não se mostra possível que sejam os Tribunais tributários a decidir sobre o pedido de arresto dirigido contra terceiros adquirentes dos bens, mas poderia ser ponderado, numa futura revisão da legislação tributária, que tal passasse a ser permitido pois haveria vantagem para a garantia do credor tributário se fosse possível apresentar um único arresto de bens nos Tribunais tributários, dirigido não só contra o devedor originário, os responsáveis solidários e os responsáveis subsidiários mas também contra terceiros adquirentes dos bens.

6. Referências Bibliográficas

- Freitas, José Lebre de, e Isabel Alexandre. 2018. *Código de Processo Civil Anotado*, Volume 2.º, 4.ª Edição, Almedina.
- Geraldes, António Santos Abrantes. 2010. *Temas da Reforma do Processo Civil*, Volume IV, 4.ª Edição, Almedina.
- Gonçalves, Marco Carvalho. 2015. *Providências cautelares*, Almedina, Coimbra.
- Morais, Rui Duarte. 2014. *Manual de Procedimento e Processo Tributário*, Almedina, Coimbra.
- Rocha, Joaquim Freitas da. 2015. *Tutela cautelar em matéria tributária*, Cadernos de Justiça Tributária (CJT), 8.
- Sousa, Jorge Lopes de. 2011. *CPPT Anotado e Comentado*, Volumes II e III, 6.ª Edição, Áreas Editora,

RECEBIDO 06-08-2025

APROVADO 11-08-2025

Jogos online em Portugal: a tributação do prémio dos jogadores, uma zona cinzenta?

Raquel Nobre^①

① Jurista – Consultora Fiscal e Doutoranda em Direito Fiscal na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

PALAVRAS-CHAVE:

- Jogos online
- Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
- Imposto Especial de Jogo Online
- Imposto de selo
- Capacidade contributiva
- Categorias de rendimentos

RESUMO

Computador, telemóvel ou tablet e ligação à internet. Jogar pode começar por ser uma brincadeira, um passatempo. A variedade do catálogo de jogos disponível continua a aumentar, e os bónus são vantajosos. Começa logo na inscrição, com as casas de apostas desportivas, bingos e casinos *online* a oferecer códigos promocionais aquando do registo. Jogar também se pode tornar uma coisa mais séria e por isso são precisas regras. Há 10 anos, Portugal avançava para o lançamento do mercado regulado dos jogos *online* e muito se falou sobre o caminho escolhido. Atualmente, e apesar dos impostos elevados no lado do operador, o mercado português parece estabilizado e com receitas consideráveis. É tempo de olhar para o lado do jogador. O objetivo do presente artigo é perceber se atualmente os rendimentos provenientes de jogos *online* são tributados, em Portugal, na esfera individual, se sim, como?

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

Plano do Artigo

1. Introdução	320
2. O enquadramento atual	322
3. A realidade lá fora.....	329
4. Um caminho possível	335
5. Conclusão	338
6. Referências.....	339
7. Legislação	342

1. Introdução

No primeiro trimestre de 2025, cerca de 4,8 milhões de pessoas em Portugal estavam registadas como jogadores de jogos *online*. Destes, 1,2 milhões com prática efetiva de jogo. É um aumento de 6,8% face ao período homólogo ano anterior¹. A atividade de jogos e apostas *online* gerou 284,7 milhões de euros em receita bruta, um aumento de 9,1% face ao trimestre homólogo do ano anterior. O valor do Imposto Especial de Jogo Online (doravante apenas “IEJO”) cobrado foi de 82,7 milhões de euros, ainda assim uma diminuição de 4,0% face ao mesmo período em 2024. Olhando para estes números, não há grandes dúvidas em afirmar que o jogo *online* é um mercado que movimenta muito dinheiro e também muitas pessoas. A tendência, arriscamos dizer, será de crescimento. E estamos só a olhar para os números associados ao jogo legal e regulado.

Desde 2015, com a entrada em vigor do Regime Jurídico dos Jogos e Apostas Online² (“RJO”) que Portugal passou a estar, igualmente, no mapa digital. Num mundo cada vez mais globalizado, o sector enfrenta cada vez mais desafios mas há questões que permanecem. Centremos a nossa atenção no jogador e nos prémios monetários que possa vir a receber. Devem estes prémios, e outros semelhantes, ser sujeitos a tributação em sede de Imposto Pessoal sobre o Rendimento (“IRS”)? Em caso afirmativo, em que categoria³?

A tributação do jogo em Portugal tem sofrido alterações ao longo dos anos com foco, essencialmente, nas entidades exploradoras e com a ideia subjacente que os ganhos resultam, sobretudo, do fator sorte. Contudo, e para além da sorte, há jogos que, pelas suas características, têm subjacente uma determinada habilidade e perícia⁴. Ou seja, não podemos dizer que, em todos os tipos de jogos, estamos perante exemplos de “jogo de fortuna ou azar” uma vez que há uma

¹ Vide Relatório 1º trimestre 2025 - Registo da atividade de jogo online em Portugal publicado pelo Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos e que pode ser consultado online em: https://www.srij.turismodeportugal.pt/sites/default/files/2025-06/estatisticas_online_1t_2025.pdf, último acesso a 5 de agosto de 2025. O registo de jogadores é por referência ao conjunto das 17 entidades exploradoras que estão legalizadas em Portugal.

² Cfr. Decreto-Lei n.º 66/2015 de 29 de abril aprovou o Regime Jurídico dos Jogos Apostas Online. A Lei n.º 2/2020, de 31 de março traduz a versão mais recente. Ademais, saliente-se o Despacho n.º 978/2019, publicado a 16 de janeiro de 2019, aprovado o “Grupo de Trabalho para a Avaliação do Regime de Tributação dos Jogos e Apostas Online, e do Regime de Exploração e Prática das Apostas Hípicas Mútuas de Base Territorial”. Um dos objetivos do grupo, e conforme se lê no ponto 2 do despacho, passa pela reavaliação do regime de tributação dos jogos e apostas online.

³ Vale a pena mencionar uma outra realidade – os chamados *e-games* que não são objeto do presente artigo. Os desportos eletrónicos (*e-sports*) são também uma realidade e que movimentam cada vez mais entusiastas. Ainda recentemente, 15 milhões de jogadores de todo o mundo disputaram o torneio *Candy Crush All Stars 2025*, em Los Angeles, nos Estados Unidos, onde o prémio de 500 mil dólares foi parar às mãos de um português.

⁴ A qualificação de um jogo como de fortuna ou azar nem sempre é linear. A este respeito, e no que diz respeito ao caso particular do Poker, vide Tomás Ribeiro Garcia de Paiva Couceiro, “Royal Tax Flush – A tributação dos rendimentos provenientes do poker”, *Dissertação de Mestrado em Direito Fiscal* – Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa – Escola de Lisboa, Lisboa, agosto 2023.

certa habilidade que é exigida da parte do jogador e que é expetável que aumente com a frequência, com a prática do jogo. Assim, podemos ter ganhos nos quais se tende a verificar uma zona cinzenta em termos de tributação por dificuldades que passam pela identificação de base jurídica, de qualificação e até de quantificação do rendimento associado aos prémios. No final do dia, é rendimento que, efetivamente, pode escapar à tributação.

Passamos cada vez mais tempo no telemóvel ou no *tablet*. Pelo que, e em qualquer lado, podemos estar a jogar *online* e, a receber ganhos de uma atividade que até pode ter alguma regularidade. É expetável que, na maior parte dos casos, o jogo seja feito de forma ocasional mas não é menos verdade que possamos ter casos de jogadores profissionais. Tudo isto traz a necessidade de olhar para o sistema tributário atual e tentar adaptá-lo ou moldá-lo a novas realidades. Efetivamente, temos uma pessoa individual – vamos chamar de jogador⁵ – que assumimos que é sujeito passivo de IRS – a receber rendimento. O primeiro passo passará sempre por tentar inserir este rendimento numa das categorias existentes do Código do IRS, mas podemos pensar em outras alternativas. É, precisamente, a possibilidade de uma outra alternativa – ou melhor a possibilidade de implementação - que procuraremos abordar.

O objetivo do presente artigo é olhar de forma crítica para a realidade atual e tentar perceber como tributar os ganhos extraordinários (em dinheiro e em espécie) que podem resultar dos jogos *online*. Tentaremos perceber se é possível reconduzir este tipo de prémios a um tipo de fonte tributável à luz do quadro normativo existente em Portugal. O nosso ponto de partida parte da ideia que este tipo de prémios em dinheiro e também em espécie, e que advém de jogos *online*⁶, têm também subjacente uma ideia de habilidade/perícia ao invés de se falar neles apenas como jogos de fortuna ou azar. Por outro lado, não negamos que podemos ter jogadores profissionais, mas a nossa atenção está sobretudo naquilo que entendemos que existe em maior número: os jogadores ocasionais que, da prática reiterada de um jogo, conseguem auferir rendimentos adicionais de montante considerável. Interessa-nos, de igual forma, mesmo que de forma breve, analisar o enquadramento fiscal aplicável noutras jurisdições numa tentativa de perceber como são percecionados estes ganhos e que modelos de tributação se afiguram possíveis.

⁵ Conforme já mencionado, não é objeto do nosso artigo a abordagem crítica ao tema dos desportos eletrónicos. Sobre este assunto, veja-se Francisco Chilão Rocha, “eSports em Portugal – Comando ligado para a introdução de Regulamentação e Órgãos de Governação”, in *Revista de Direito e Tecnologia*, Vol. 3 (2021), NO.1, 39-70., e João Maria Couto de Sousa Pinto Magalhães, “A tributação internacional dos “esports”: os novos desafios impostos à convenção modelo da OCDE”, *Dissertação de Mestrado em Direito Fiscal*, Universidade Católica Portuguesa – Faculdade de Direito, Lisboa 2022.

⁶ De fora da nossa análise, estão as entidades responsáveis pela concessão destes prémios. Por outro lado, afastamos da análise os rendimentos obtidos de forma ilícita em jogos *online*, que de certa forma, não se encontram regulados mas que podem resultar em ganhos nos seus utilizadores.

2. O enquadramento atual

Atualmente, a atribuição de prémios em sorteios ou concursos está sujeita a Imposto de Selo (“IS”), nos termos da verba 11 da Tabela Geral do Imposto de Selo⁷, mas nem sempre foi assim⁸. O antigo artigo 12.º do Código do IRS, alterado com a entrada em vigor da Lei do Orçamento de Estado para 2010, previa a tributação, em sede de imposto pessoal, dos prémios de quaisquer lotarias, rifas e apostas mútuas, totoloto, jogos de loto e bingo, bem como das importâncias ou prémios atribuídos em quaisquer sorteios ou concursos, efetivamente pagos ou postos à disposição.

O regime legal em vigor, da chamada Lei do Jogo, é definido pelo Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de dezembro, com as sucessivas alterações legislativas, das quais se destaca a última pelo Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro, que define, logo no artigo 1.º, os jogos de fortuna ou azar como aqueles “(...) cujo resultado é contingente por assentar exclusiva ou fundamentalmente na sorte.”. As atenções centram-se nos Operadores uma vez que a tributação ocorre na esfera dos mesmos tendo subjacente a ideia de que o lucro da atividade está relacionado com a sorte do jogador, peça importante na equação mas que, e no que toca à tributação, são deixados de lado neste domínio.

Centremos a nossa atenção no jogo *online* que até há bem pouco tempo não se encontrava regulado em Portugal. Existe hoje um diploma próprio, previsto no Decreto-Lei n.º 66/2015, de 3 de dezembro, sendo que a Lei n.º 2/2020, de 31 de março traduz a sua versão mais recente, que pretende dar resposta a uma realidade que arriscamos dizer continua a crescer e em mutação. Os jogos de hoje, não são os mesmos de 2015. A forma de jogar também sofreu alterações e num mundo competitivo – *online* - os operadores sentem a necessidade de inovar por forma a atrair cada vez mais utilizadores. Pelo que, e numa tentativa de aproximação a outros países europeus,

⁷ Vale a pena referir que a liquidação do IS, nos termos do número 1 do artigo 23.º do Código do IS é da responsabilidade das entidades que concedem o prémio. Assim, e de acordo com a alínea p) do número 1 do artigo 2.º do Código do IS “as entidades que concedem os prémios do bingo, das rifas e do jogo, bem como quaisquer prémios de sorteios ou de concursos” são responsáveis por liquidar o imposto devido. Já o encargo, e atendendo ao disposto no artigo 3.º, nomeadamente na alínea t) do número 1, “nos prémios de bingo, das rifas, do jogo do loto e dos jogos sociais do Estado, bem como em quaisquer prémios ou sorteios ou de concursos” incide sobre o seu beneficiário.

⁸ Sobre o enquadramento histórico ver Tomás Couceiro, “Royal Tax Flash – A Tributação dos Rendimentos Provenientes do Poker”, *Dissertação de Mestrado em Direito Fiscal, Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa – Escola de Lisboa, Lisboa*, agosto de 2023, pp. 20-25. Para uma melhor compreensão da evolução da temática, no que diz respeito à tributação do jogo, ver Altina Rento e João Paulo Peixoto, “Subsídio de Análise da Tributação do Jogo em Portugal”, in *Revista da Faculdade de Direito – RFD – UERJ*, Rio de Janeiro n.º 29, jun. 2016. A este respeito vide Abel Laureano. Grandes linhas histórico-jurídicas do jogo de fortuna ou azar em Portugal, *Revista Jurídica Derecho y Cambio Social*, 2014. Ver também Maria Isabel Namorado Clímaco, “Os Jogos de Fortuna e azar – o lazer tolerado ou o “vício” legalizado?”, in *Homenagem a José Guilherme Xavier de Basto*, Coimbra Editora, 2006.

e conforme se lê no preâmbulo do decreto-lei, mencionado neste parágrafo, “*quanto ao modelo de tributação adotado, o RJO mantém a sua coerência com lógica regulatória que o pauta também nos jogos de fortuna ou azar de base territorial, atenta as características específicas da atividade tributada, bem como as melhores práticas europeias*”⁹.

Assim, e atendendo ao Capítulo VI do RJO, dedicado ao regime fiscal e de afetação de receitas, verifica-se que não estão sujeitos a Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas e a Imposto de Selo os rendimentos diretamente resultantes do exercício das atividades sujeitas a IEJO¹⁰. O imposto incide, então, sobre a receita bruta da entidade exploradora – o Operador económico autorizado mediante licença atribuída pelo Estado – à qual se aplica uma taxa de 15% conforme previsto no artigo 89.º. Temos o normativo legal a regulamentar o jogo *online*, contudo, os rendimentos provenientes do(s) jogo(s) continuam a não ser tributados na esfera individual do jogador (pelo menos, do chamado jogador ocasional).

De forma resumida, e para contexto, o RJO estabelece o seguinte:

- Direito de exploração dos jogos e apostas online está reservado ao Estado;
- O regime regula, assim, a exploração e prática dos jogos de fortuna ou azar, apostas desportivas à cota, apostas hípcas, mútuas e à cota, quanto praticados à distância, através de suportes eletrónicos, informáticos, telemáticos e interativos, ou por quaisquer outros meios (jogos e apostas online);
- Pessoas coletivas privadas, constituídas sob a forma de sociedade anónima ou equivalente, com sede num Estado-Membro ou do Espaço Económico Europeu podem operar mediante licença e caso tenham sucursal em Portugal;
- Os ganhos provenientes dos jogos e apostas online são, atualmente, tributados na esfera das entidades exploradoras que estão sujeitas a Imposto Especial sobre o Jogo Online.

Interessa-nos a figura do jogador e os seus ganhos pelo que nos centremos na tributação do rendimento auferido nos jogos *online*. Conforme já mencionado, a tributação do jogo em Portugal tem tido subjacente a visão dos ganhos resultantes de uma atividade de sorte ou azar. Contudo, entendemos que o normativo em vigor continua a ser incapaz de responder a todos os desafios e evoluções que o mundo digital – nomeadamente dos jogos *online* - tem verificado nos últimos tempos. Euromilhões, raspadinha, totoloto. Já ninguém acha estranho que os prémios atribuídos

⁹ Decreto-Lei n.º 66/2015, de 29 de abril publicado, pela primeira vez, no Diário da República n.º 83/2015, Série I de 2015-04-29, páginas 2139-2170.

¹⁰ Cfr. artigo 87.º do RJO.

sejam sujeitos a IS. Mas não existirão realidades que, atualmente, não se encontram abrangidas pela incidência neste imposto e, nem em outro, acabando assim por escapar à tributação?¹¹ Uma vez que falamos de rendimento auferido por um sujeito passivo individual, não devia o mesmo ser sujeito a tributação em sede de IRS?

Olhemos de novo para o IS e para a verba 11 – Jogo. Merece a nossa atenção a exclusão da tributação prevista na verba 11.1. Assim, a sujeitação a IS, verificar-se-á, para o caso de apostas de jogos, a título de exemplo, as representadas por bilhetes, boletins, cartões, rifas, caso não se verifique sujeitas de tais apostas ao regime dos impostos especiais sobre o jogo. Pelo que, é importante perceber, em primeiro lugar, o tipo de jogo que estamos a falar já que “*nem sempre se revela fácil estabelecer as fronteiras entre os vários tipos de jogos*”¹². Concordamos com esta ideia uma vez que o mundo digital trouxe novos desafios pelo que, e com a introdução do RJO, parece-nos evidente que a regulação dos jogos *online* passou a estar regulada no RJO, mas, e ainda assim, uma regulação que continua a não dar respostas a várias questões.

A reforma fiscal de 1989 trouxe mudanças estruturais e desde então, tirando a reforma de 2015, e mais de 30 anos depois, entendemos que é altura de pensar em mudanças no imposto pessoal isto porque tem-se verificado no IRS “*uma evolução que podemos dizer ter sido sistematicamente contrária à que seria desejável: estreitamento da base de tributação, desatualização dos escalões face à inflação, aumento do número de escalões, aumento das taxas mais elevadas incidentes sobre rendimentos médios, excessiva progressividade*”¹³. No presente artigo, olhemos para os prémios dos jogos *online*, sendo que, e não o podemos negar, os prémios monetários que venham a ser recebidos representam rendimento, uma receita, na esfera de quem o recebe. Ora, e numa primeira fase, importa perceber qual o conceito de rendimento atual para efeitos de imposto sobre o rendimento pessoal¹⁴.

No que diz respeito à tributação do rendimento pessoal, a Constituição da República Portuguesa (“CRP”) exige um imposto com as seguintes características: único, progressivo e que tenha em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar. Tal decorre do artigo 104.º da CRP onde se lê que “*o imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar*”. Atualmente, não há dúvidas que a conceção dominante entre nós é a do rendimento

¹¹ Olga Marina Marques da Cruz, “A Tributação dos prémios atribuídos em jogos, sorteios ou concursos”, *dissertação de Mestrado em Gestão Fiscal*, Instituto Superior de Gestão, Lisboa, 2014.

¹² Leonardo Marques dos Santos, A tributação do jogo online e de base territorial em Portugal, in *Justiça Tributária* n.º 8, Abril/Junho 2015, p. 17.

¹³ Carlos Tavares, “O insustentável peso dos impostos e da incoerência fiscal”, in *Ambição: Impostos mais simples, melhor economia – Portugal mais próspero, mais justo e mais democrático*, coordenação Álvaro Beza e Carlos F. Alves, Edições Almedina S.A., Coimbra, 2025, p. 100.

¹⁴ Para uma melhor compreensão do tema sobre o conceito de rendimento – a teoria da fonte e a teoria do acréscimo patrimonial, vide José Guilherme Xavier de Basto, *IRS – Incidência Real e Determinação dos Rendimentos Líquidos*, Coimbra Editora, 2007, pp. 39-52.

acréscimo patrimonial sendo este o “*indicador mais próximo da capacidade contributiva (...), e consequentemente como melhor expressão de justiça e igualdade*”¹⁵.

Ademais, e conforme previsto na Lei Geral Tributária (“LGT”), os impostos assentam essencialmente na capacidade contributiva, manifestada através do rendimento ou da sua utilização e do património¹⁶. O IRS é, assim, um imposto com uma base de incidência alargada, que pretende tributar o acréscimo patrimonial, mesmo quando proveniente de atos ilícitos¹⁷, depois de efetuadas as correspondentes deduções e abatimentos nas categorias previstas no artigo 1.º Desta forma, o IRS incide sobre o aumento do poder aquisitivo, pretendendo tributar “*todo e qualquer incremento patrimonial, quer esteja ou não relacionado com uma atividade produtiva*”¹⁸. Por conseguinte, e partindo da ideia de que nada deve ao “*processo de redistribuição, há, efetivamente, que alargar a base de incidência a todos os aumentos do poder aquisitivo, incluindo àqueles obtidos “sem esforço” ou “pelo acaso da sorte”*”¹⁹.

Ora, e como bem referido por José Guilherme Xavier de Basto, “*não existe, nas normas do CIRS, nenhuma definição geral de rendimento para efeitos fiscais, trabalhando-se antes com definições analíticas respeitantes às diversas categorias de rendimentos*”²⁰, pelo que, e para que um rendimento seja tributável em IRS é primeiro necessário enquadrá-lo numa das categorias de rendimentos do Código do IRS. Logo, e de forma simplista, não existindo qualquer norma de incidência suscetível de tributar ganhos de jogos em sede de IRS não haverá sujeição a IRS.

Partindo da ideia que o IRS tem subjacente uma conceção ampla de rendimento, onde se procura fazer coincidir o rendimento tributável com o rendimento-acréscimo, “*as mais-valias e determinados outros ganhos fortuitos, como os resultantes do jogo, integram uma categoria própria (Categoria G – incrementos patrimoniais)*”²¹, será, efetivamente, assim? Podemos entender que o prémio, por exemplo do jogo *Saque ou Crash*²², é um incremento patrimonial que deve ser tributado em sede de Categoria G? Começemos pelo nome. Falar de prémios, transmite logo a sensação de algo que não é regular sendo por isso ocasional, esporádico, mas, e ainda assim, não deixa de constituir um ganho, logo um incremento patrimonial na esfera de quem o recebe.

¹⁵ Olga Marina Marques da Cruz, ob. cit. 2014., p.5

¹⁶ Cfr. artigo 4.º da LGT cuja epígrafe é “pressupostos dos tributos”.

¹⁷ No artigo 10.º da LGT prevê-se que o carácter ilícito da obtenção de rendimentos não obsta à sua tributação quando esses actos preencham os pressupostos das normas de incidência aplicáveis. Neste sentido, conclui-se que tem que existir um acréscimo patrimonial cujo facto gerador esteja previsto numa norma de incidência.

¹⁸ Inês Salema, “E o premiado é... Contributo para o entendimento do regime de tributação em IRS dos prémios atribuídos em sorteios ou concursos”, *Fiscalidade* 34, 2008, p. 73-74.

¹⁹ Vide Sérgio Vasques, *Os Impostos do Pecado – O Álcool, o Tabaco, o Jogo e o Fisco*, Almedina, Coimbra, 1999, p. 69.

²⁰ José Guilherme Xavier de Basto, ob. cit. 2007., p. 39.

²¹ Rui Duarte Morais, *Sobre o IRS*, Almedina, Coimbra, 2014, pp. 36-37.

²² A aprovação dos jogos “*Saque ou Crash*” foi oficializada pelo Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos através do Regulamento n.º 308/2023, de 13 de março. O regulamento em causa estipula as regras de exploração, execução e prática online deste tipo de jogos que atualmente está disponível em seis casinos autorizados para esta prática em Portugal.

Contudo, e olhando para o artigo 9.^o²³ entendemos que, e atendendo à redação atual do artigo, o prémio aqui em análise, nomeadamente o resultante de um jogo *online*, não poderá qualificar como rendimento da Categoria G uma vez que não cabe na norma de incidência em causa²⁴.

Recordamos que nem sempre foi assim, e em tempos, os prémios chegaram a ser tributados em sede de IRS²⁵ - ou seja, eram sujeitos a imposto sobre o rendimento, os rendimentos provenientes de lotarias, rifas, de quaisquer sorteios ou concursos com exceção dos prémios sociais do Estado. Interessante perceber que, já no passado, não havia uma tributação uniforme uma vez que *“a circunstância de alguns jogos sociais nem sequer serem tributados – como é o caso do Euromilhões e da Liga dos Milhões – enquanto outros o são, à taxa de 35% - origina desvio da procura, em desfavor dos jogos tributados, que se tornam menos atrativos”*²⁶. Anos mais tarde, e já em 2015, se criticava a falta de articulação existente. Dito por outras palavras, e que 10 anos depois continuam atuais, *“(…) não obstante cada tipo de jogo ter características e fundamentos diferentes, (...), que justifiquem um enquadramento fiscal diferenciado, seria porventura interessante promover uma maior articulação entre os vários impostos incidentes sobre os diferentes tipos de jogo. De facto, a assimetria de encargos fiscais é tão marcada que pode inclusivamente colocar em causa princípios basilares de igualdade”*²⁷. Entendemos, assim, e com este exercício de reflexão, abrir espaço para a discussão sobre a possibilidade de introdução de uma nova categoria de rendimentos.

Para já, olhemos para algumas das categorias do imposto atualmente existentes. Nos termos do artigo 2.º do Código do IRS, falamos de rendimento de trabalho dependente (Categoria A) quando estamos perante rendimentos auferidos por pessoas singulares no âmbito de uma relação de trabalho subordinado. Basicamente, terá que existir uma prestação de trabalho sob autoridade e direção de outrem mediante uma remuneração. Assim, temos uma pessoa a receber uma retribuição de uma entidade, uma vantagem económica, que só existe porque temos uma relação

²³ Sobre o tema dos rendimentos da Categoria G ver José Guilherme Xavier de Basto, ob. cit. 2007, pp. 359-370.

²⁴ Recordamos que antes da reforma o número 2 do artigo 9.º do Código do IRS, entretanto revogado, lia-se *“ São também considerados incrementos patrimoniais os prémios de quaisquer lotarias, rifas e apostas mútuas, totoloto, jogos de lotto e bingo, bem como as importâncias ou prémios atribuídos em quaisquer sorteios ou concursos, efetivamente pagos ou postos à disposição, com exceção dos prémios provenientes dos jogos sociais do Estado denominados Euromilhões e Liga dos Milhões, explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.”*

²⁵ Fazemos referência, e porque achamos fazer sentido, às palavras de Leonardo Marques dos Santos *“Importa salientar que num passado recente o legislador tem alternado entre enquadrar fiscalmente os prémios de jogo (que não dos jogos de fortuna ou azar), no âmbito do IS e no âmbito dos Códigos relativos a impostos sobre o rendimento (IRC e IRS). Assim, os prémios do jogo passaram a enquadrar-se nos Códigos do IRS e do IRC com entrada em vigor dos mesmos Códigos, voltando posteriormente, em 2010, a enquadrar-se no Código do IS, nos termos acima descritos.”*, in Leonardo Marques dos Santos ob. cit. 2015, p. 21. A alteração em 2010 foi efetuada através da Lei n.º 3 – B/2010, DE 28/4.

²⁶ José Guilherme Xavier de Basto, ob. cit. 2007., pp. 376-377. Referimos que incidia sobre estes ganhos uma taxa liberatória, e que, nessa medida, desonerava o contribuinte do reporte em sede de declaração de IRS. Uma nota adicional: taxa liberatória sem opção de englobamento.

²⁷ Leonardo Marques dos Santos, ob. cit. 2015., p. 22.

entre o empregado e empregador. Uma vez que, dificilmente existirá um nexo entre o premiado e a entidade que concede o prémio, entendemos que não estarmos perante rendimentos de trabalho dependente²⁸. Quanto à possível qualificação como rendimento da Categoria B, arriscamos dizer que a mesma é bastante defensável, em alguns casos, se não vejamos.

Consideram-se rendimentos empresariais e profissionais, e a título de exemplo, os seguintes rendimentos:

- Os rendimentos derivados do exercício normal de uma atividade comercial, industrial, agrícola, silvícola ou pecuária;
- Os rendimentos provenientes do exercício de uma atividade de prestação de serviços, incluindo as de carácter científico, artístico ou técnico;
- Os rendimentos provenientes da propriedade intelectual ou industrial ou de know-how quando auferidas pelo titular originário.

Ora, poderá dar-se o caso de uma pessoa fazer, da prática do jogo *online*, profissão. Dito de outra forma, não está afastada, à partida, a possibilidade de uma prática reiterada de uma atividade da qual se retira rendimento – quer seja a sua fonte de rendimento principal, quer seja uma fonte de rendimentos secundária. Pelo que podemos ter os chamados jogadores profissionais *versus* os jogadores ocasionais sendo que a fronteira entre estas duas realidades pode ser ténue²⁹ e com tratamento fiscal distinto. Aliás, e olhando, mesmo que de forma breve para os desportos eletrónicos³⁰ (*e-Sports*) a distinção entre jogadores profissionais e ocasionais também é um assunto discutido sendo que, e pelo menos para nós, não é claro afirmar que para falar de *e-games* temos que necessariamente falar de jogadores profissionais da modalidade de desportos eletrónicos.

Contudo, centremos a nossa atenção nos jogos *online* e vamos supor que estamos perante jogadores profissionais, que fazem da prática do jogo uma atividade profissional, da qual retiram rendimento de forma regular/periódica. Neste sentido, os mesmos deverão cumprir com as formalidades necessárias de abertura de atividade e, desta forma, serem tributados em sede de

²⁸ Mais desenvolvimentos sobre esta ideia em Olga Marina Marques da Cruz, ob. cit. 2014., pp. 10-11.

²⁹ Sobre a possibilidade de inserção dos rendimentos provenientes do Poker na Categoria B vide Tomás Couceiro, “Royal Tax Flash – A Tributação dos Rendimentos Provenientes do Poker”, *Dissertação de Mestrado em Direito Fiscal, Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa – Escola de Lisboa, Lisboa*, agosto de 2023, pp. 36-44.

³⁰ O desporto eletrónico em Portugal é um mercado, igualmente, em crescimento. Atualmente, isto é, em 2025, não existe, ainda, uma prática estruturada e regulamentada e a Federação Portuguesa de Desportos Eletrónicos, constituída no ano de 2016, tem tido um papel importante neste domínio procurando desenvolver e organizar o desporto eletrónico em Portugal. Mais informação sobre a Federação Portuguesa de Desportos eletrónicos pode ser consultada *online* no site da entidade <https://fpde.pt/>, última consulta a 4 de agosto de 2025.

Categoria B. Não vamos desenvolver muito esta ideia até porque, e pela sua natureza, não cremos, pelo menos para já, que a prática de jogos *online* possa traduzir-se, na maior parte dos casos, numa atividade profissional. Caso o seja, o caminho a seguir passa por ver os rendimentos auferidos tributados no âmbito da Categoria B. Ademais, e tal como já discutido em relação ao póquer, poderá equacionar-se a possibilidade de alguns jogos *online* qualificarem como uma prática desportiva – como um desporto, o que por si, resolveria a questão da tributação dos ganhos³¹. Contudo, não é este o momento para tal discussão.

Ainda na Categoria B, temos os rendimentos resultantes dos prémios de natureza literária, artística ou científica quando auferidos pelo seu titular originário. Basicamente, é o criador da obra a receber um prémio por um feito que se conecte com uma natureza literária, artística ou científica. Tentar enquadrar a habilidade em jogar um jogo *online* numa arte é difícil, para não dizer impossível. Ou seja, é certo que não é qualquer pessoa que tem sucesso em jogos *online* mas, e ainda assim, tentar aproximar o sucesso, a habilidade – potenciada com a prática reiterada – de um feito artístico ou científico parece não fazer sentido. Logo, este também não será o caminho possível³².

Posto isto, afigura-se afastada a inclusão do prémio como rendimento da Categoria A, B e Categoria G. Por outro lado, defendemos, igualmente, que os prémios de jogos *online*, pelo menos os que se aproximam do tipo de jogos aqui mencionados, não se encontram sujeitos a imposto de selo primeiro pelas suas características e depois, mesmo que assim não fosse, por uma questão de incidência territorial. Alias, o *“enquadramento fiscal destes rendimentos (fora de situação patológicas) deve ser feito apenas em sede de IEJO, sem que os seus ganhos possam ser tributados em sede de IRS por falta de norma de incidência”*³³. Vejamos.

Nem todos os jogos *online* poderão ser considerados jogos de fortuna ou de azar. É inegável que, em muitos casos, para ser bem sucedido é preciso uma habilidade. Aliás, tem sido entendimento do legislador de se considerar que os jogos que dependem, essencialmente, do acaso e da sorte do jogador, ou seja, onde o jogador não tem qualquer possibilidade de influenciar ou condicionar o resultado do jogo é aquilo que habitualmente se define como jogo de fortuna ou de azar³⁴. Mas, e atendendo ao objeto do presente artigo, há jogos onde o resultado pode ser

³¹ Temática abordada por Tomás Ribeiro Garcia Paiva Couceiro ob. cit. 2023., pp. 29-31.

³² Ademais, atente-se à norma que prevê a delimitação negativa de incidência em sede de IRS. O número 2 do artigo 12.º prevê que se excluem, de imposto pessoal sobre os rendimentos, os prémios literários, artísticos ou científicos, quando não envolvam a cedência, temporária ou definitiva, dos respetivos direitos de autor, desde que atribuídos em concurso, mediante anúncio público em que se definam as respetivas condições de atribuição, não podendo a participação no mesmo sofrer restrições que não se connexionem com a natureza do prémio. Sobre o atual papel da delimitação negativa no Código do IRS *vide* Olga Marina Marques da Cruz, ob. cit. 2014 pp.36-42.

³³ Também neste sentido Leonardo Marques dos Santos ob. cit. 2015., p. 21.

³⁴ *Cfr.* a título de exemplo Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, Processo n.º 1052/05.2GALSD.p1 de 25-03-2010, Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, Processo n.º 9469/2008-3, de 22-04-2009.

condicionado pelo jogador. É ele, com maior ou menor habilidade, que conduz o mesmo sendo que a sua perícia interferirá, obviamente, no resultado. Pelo que, entendemos que nem sempre o fator sorte é o preponderante. Por outro lado, entendemos que sempre que estamos perante um jogo *online* à partida afastamos também a incidência em IS. Não obstante, e mesmo que assim não fosse percecionado, não podemos esquecer a territorialidade associada ao IS pelo há prémios auferidos, nomeadamente em sites internacionais, em que qualquer potencial imposto de selo seria afastado, pela questão da territorialidade associada ao mesmo³⁵.

A tributação do jogo *online*, como já aqui foi mencionado, incide sobre a atividade das entidades exploradoras. Tem subjacente a ideia de que o imposto incide sobre a aposta pelo que, pelo menos para já, não olha para o que é depois devolvido em prémios ao jogador. Fala-se, nesse sentido, do carácter extrafiscal associado ao IEJO, onde a arrecadação de receita surge secundarizada face ao objetivo de controlar uma atividade percecionada como “socialmente desviante”³⁶. Ou seja, a ideia de que para além do arrecadar receita, “*segue um fim predominantemente económico-social, não integrando por esta razão a Constituição fiscal, ao contrário dos restantes impostos fiscais, tipicamente sobre o rendimento, cuja sujeição aos princípios e preceitos constitucionais se revela fundamental*”³⁷. Ainda assim, entendemos que é tempo de olhar para o prémio do lado do jogador tendo em conta todo o caminho já percorrido no domínio da tributação do jogo *online*.

3. A realidade lá fora

A temática da tributação do jogo leva-nos também a olhar para outras jurisdições³⁸. A análise de regimes fiscais estrangeiros tem como objetivo identificar boas práticas ou riscos que, num momento em que se fala de uma eventual reforma, são muito relevantes. De uma maneira geral, e tendo em conta alguns exemplos, verifica-se que há diferentes enquadramentos tributários. Temos jurisdições onde existe uma tributação total em sede de imposto pessoal sobre o rendimento, outras onde se verifica uma isenção total e, ainda, modelos com isenções parciais,

³⁵ Cfr. artigo 4.º do Código do Imposto de Selo. Também este sentido Mariana Borbón Marquez Rios Peralta, “Os jogos de fortuna ou azar em Portugal: O imposto sobre o jogo e os problemas da concentração de funções no SRIJ”, *Dissertação de Mestrado em Direito Fiscal*, Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, Maio, 2023, pp.19-20.

³⁶ A expressão consta do Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, Processo n.º 02224/13.1BEPRT 01457/15, de 05.12.2018.

³⁷ Mariana Borbón Marquez Rios Peralta, ob. cit. 2023., pp. 24-25.

³⁸ Também sobre este assunto vide Olga Marina Marques da Cruz, ob. cit. 2014., pp.14-22.

Assim, e a título de exemplo, em Espanha verifica-se que a natureza do jogo ou sorteio condiciona a tributação dos rendimentos derivados de prémios de jogos, sorteios ou concursos. Em linhas gerais, os prémios de jogos ou sorteios regulados pelo Estado e organismos das comunidades autónomas – as chamadas lotarias públicas - foram em tempos isentos de *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* (IRPF). Atualmente, e no momento do pagamento destes prémios, os mesmos estão sujeitos a uma retenção na fonte à taxa de 20% sobre o valor que exceda os Euro 40.000. Já os restantes jogos, onde entram os prémios de jogos de azar, apostas e casinos, promovidos e organizados por entidades distintas do Estado, estão, igualmente, sujeitos a imposto sobre o rendimento e são qualificados como ganho patrimonial (*ganancias patrimoniales*) devendo ser declarados no IRPF³⁹ como parte da base do aforro (*base del ahorro*)⁴⁰.

Já em Itália a tributação destas realidades também depende do tipo de jogo, da plataforma (física ou *online*) e se o operador é autorizado pelo órgão regulador italiano. Assim, temos situações em que há uma retenção na fonte automática dependendo do tipo de jogo, nos casos dos prémios dos jogos tipo totoloto e Euromilhões, e que se encontram regulados pelo Estado⁴¹. Existindo nestes casos uma retenção na fonte, não há depois necessidade de o jogador incluir o montante na sua declaração de imposto. Por sua vez, e no que diz respeito aos jogos *online* autorizados, é sobre o operador que recai o pagamento do imposto pelo que os prémios não são considerados rendimentos tributáveis em sede de imposto sobre pessoas físicas.

Ainda na Europa, temos o caso dos Países Baixos onde constatámos um regime diferente dos anteriores. No que diz respeito aos jogos de azar, temos o chamado “*Kansspelbelasting*” e que incide sobre os prémios, acima de um valor mínimo, de diferentes jogos como as lotarias, casinos, jogos *online* (legais) e outros concursos e promoções com prémios em dinheiro ou bens. O encargo do imposto a incidir sobre o prémio é da responsabilidade do operador pelo que o jogador receberá o valor líquido não sendo, em momento posterior, incluído numa declaração de impostos. A situação muda no caso de estarmos perante prémios provenientes do estrangeiro ou provenientes de jogos *online* sem operador localizado nos Países Baixos. Neste caso, recai sobre o jogador a obrigatoriedade de declarar voluntariamente o montante recebido a título de prémio e o pagamento do imposto⁴².

³⁹ Artigo 33.º da Ley n.º 35/2006, de 28 de noviembre, que regula o Impuesto sobre La Renta de las Personas Físicas.

⁴⁰ Vale também apenas referir que, em Espanha, apenas são legais os jogos *online* licenciados pela Dirección General de Ordenación del Juego. Pelo que, as plataformas de jogos *online* operam legalmente se tiverem uma licença previamente emitida.

⁴¹ *Legge di Bilancio 2025* publicada no Diário Oficial a 31 de dezembro de 2024 e que inclui medidas específicas para jogos *online*.

⁴² Informação disponível em https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/overige_belastingen/kansspelbelasting/, última consulta a 5 de agosto de 2025. Entendemos que está em vigor uma nova taxa, desde 1 de janeiro de 2025, e que é de 34,2%.

Na Bélgica⁴³, regra geral os prémios ganhos em jogos de fortuna ou azar (legais) não são tributados na esfera do jogador. Falamos dos prémios ganhos em lotarias, nos casinos, nas apostas desportivas ou nos jogos *online* licenciados pela Comissão de Jogos da Bélgica. Também nesta jurisdição, a tributação recai sobre o operador verificando-se uma isenção de imposto na esfera pessoal do jogador caso o jogo seja legalizado e autorizado pela comissão de jogos e não estejamos perante um jogador profissional. Vale a pena apenas referir também o caso da Alemanha que apresenta um regime de tributação semelhante onde se verifica que os ganhos provenientes de jogos de sorte ou azar legalizados são isentos de tributação na esfera do jogador, sendo o imposto suportado pelo operador.

No sistema tributário belga, temos o chamado “*revenu occasionnel*”⁴⁴ ou seja, o rendimento accidental, uma categoria onde encontramos um tipo de rendimento que não é regular, não resulta de uma atividade habitual e que não é profissional mas gera um lucro ou benefício ocasional na esfera de uma pessoa singular. A título de exemplo, e ao contrário do que acontece em Portugal, onde não se tributa a venda de obras de arte, cabe nesta categoria o rendimento resultante da venda pontual de um quadro, de um prémio de um concurso proveniente de um jogo não autorizado ou mesmo o dinheiro ganho num *site* de apostas sem licença. Face ao exposto, podemos dizer que o Estado Belga arranhou forma de tributar rendimento que resulta de uma atividade que não é profissional e nem regular. Ou seja, temos jogadores com rendimentos elevados, mesmo que obtidos de forma ocasional, que de outra forma não seriam tributados e que acabam por ser⁴⁵.

Ainda na Europa, vale a pena olhar para França onde se verifica que os prémios provenientes dos chamados jogos de azar ou fortuna (legais) são isentos de imposto na esfera dos jogadores ocasionais. Caso estejamos perante um jogador profissional, então os rendimentos auferidos são considerados rendimentos comerciais e industriais sendo, nessa medida, sujeitos a imposto sobre o rendimento⁴⁶. À semelhança de jurisdições já aqui mencionadas, os jogos *online* em plataformas ou sites não autorizados (ie., sem licença) são considerados ilegais e nessa medida não estão isentos de imposto – como acontece nos Países Baixos. Ademais, os ganhos de prémios de jogos em sites estrangeiros e sem licença podem ser reclassificados como rendimento accidental - “*Revenus non commerciaux occasionnels*”⁴⁷.

⁴³ Matéria legislada em diploma autónomo Gaming Act. Vide também site <https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/gaming-law-2024/belgium>, última consulta a 4 de agosto de 2025.

⁴⁴ Artigo 90.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Físicas Belga.

⁴⁵ O rendimento ocasional é declarado na declaração de impostos anual e sujeito a tributação a uma taxa fixa de 33%.

⁴⁶ Prémios de lotaria, raspadinha ou de jogos de sorte são isentos. Ao contrário, podemos ter os chamados benefícios não comerciais e que se encontram previstos no artigo 92.º do Código Geral dos Impostos Francês.

⁴⁷ Tal como na França, também o sistema tributário belga prevê uma categoria onde se tributam rendimentos irregulares e não habituais, obtidos fora de uma atividade profissional e que não sejam isentos de tributação. Temos,

Por último, vamos falar da tributação dos prémios de jogo fora da União Europeia: Estados Unidos da América (EUA) e Brasil. Assim, e no primeiro caso, os rendimentos provenientes dos jogos são considerados como rendimento tributável (a nível federal e, dependendo do estado, também a nível estatal). Nos EUA, a tributação não difere da origem ou natureza do prémio pelo que os prémios obtidos em concursos televisivos, apostas, lotarias, casinos (onde é dominante o fator sorte) é semelhante ao prémio obtidos em concursos de mérito (prémio nobel, por exemplo)⁴⁸, sendo tributados, na esfera do jogador, como rendimentos ordinários. Nos EUA, também os prémios em bens (por exemplo um carro com um determinado valor de mercado) são sujeitos a tributação como rendimento ordinário⁴⁹.

Por último, e já no Brasil, há nova legislação a regulamentar os jogos *online* e as apostas desportivas que faz desta temática um assunto muito atual sobretudo tendo em conta que o país é um mercado crescente na indústria dos jogos e no número e jogadores⁵⁰. Atualmente, as lotarias federais são sujeitas a um imposto fixo (operado via retenção na fonte) pelo que o jogador recebe o rendimento já líquido e não terá que ser declarado, posteriormente, na declaração de imposto de renda. Ou seja, a tributação, mais uma vez, encontra-se o lado do operador. A novidade, em vigor desde 2024, é no jogo *online* onde os jogadores passaram a ter os seus prémios (exemplo: apostas junto de operadores autorizados no Brasil) tributados a 15% caso o prémio seja acima de um determinado montante. Ademais, apostar em sites sem autorização de operar no mercado brasileiro faz com que o prémio auferido seja declarado, em sede de imposto de renda, como “outros rendimentos tributáveis” sendo tal rendimento sujeito a tributação às taxas progressivas. Assim, verifica-se no Brasil também uma categoria de rendimentos que residual que acaba por abranger o tipo de prémios que estamos aqui a mencionar.

a título de mero exemplo, os prémios de um concurso literário, artístico ou científico; rendimentos auferidos por participação em estudos remunerados; prémios em eventos culturais ou desportivos sem componente legal. Este tipo de rendimentos prevê um abatimento automático de 34%, pelo que a base tributável é de 66%.

⁴⁸ Os prémios recebidos pelo reconhecimento de mérito científico, religioso, literário podem ser isentos de tributação verificadas certas condições. Sobre isto, vide Olga Marina Marques da Cruz, ob. cit.2014., pp. 18-19.

⁴⁹ Vide <https://www.irs.gov/taxtopics/tc419>., última consulta a 5 de agosto de 2025. Internal Revenue Code Section 62 - define o rendimento bruto.

⁵⁰ É já o maior mercado de jogos na América Latina. Perto de 115 milhões de pessoas são jogadores online. Entretanto, e reconhecendo o potencial da indústria, tendo em conta o elevado número de utilizadores, o Governo Brasileiro tem adotado medidas – como incentivos fiscais – de modo a atrair investimentos internacionais para o mercado brasileiro de jogos, *cfr.* Mateus Omena, “Indústria de games no Brasil “vira o jogo” no cenário global – e com o apoio das grandes marcas”, in *EXAME*, 2 de abril de 2025, também disponível online em: <https://exame.com/pop/industria-de-games-no-brasil-vira-o-jogo-no-cenario-global-e-com-apoio-das-grandes-marcas/> , última consulta a 5 de agosto de 2025.

Tabela comparativa – Tributação dos prémios de jogo online

País	Jogador ocasional paga imposto?	Taxa aplicável	Retenção na fonte	Observações
Espanha	Sim	19%-28% (rendimento capital)	Não	Todos os prémios são tributáveis e devem declarados na declaração de imposto – <i>ganancias patrimoniales</i> ,
Itália	Sim	20%-25% (Tassa sulla fortuna)	Sim (pela operadora)	Jogos regulados têm retenção na fonte
Países Baixos	Sim (> Euro 449)	34,2%	Sim (pela operadora)	Imposto incide sobre prémios recebidos de valor superior a Euro 449. Sites não licenciados obrigam o jogador a fazer o reporte na declaração anual de rendimentos
Bélgica	Não	0% (para os jogadores)	Sim (operador suporta a tributação)	Ganhos em sites com licença belga são isentos. Outros podem ser considerados rendimentos acidentais.
Alemanha	Não	0%	Sim (operador suporta a tributação)	Ganhos isentos para jogadores não profissionais.
França	Não	0% (para os jogadores)	Sim (operador suporta a tributação)	Jogadores ocasionais isentos. Os ganhos de prémios de jogos em sites estrangeiros e sem licença pode ser reclassificados como rendimento acidental.
EUA	Sim	24%	sim	Todos os ganhos são tributáveis (incluindo rendimentos em espécie)
Brasil	Sim (> R\$ 2.112 mês)	15%	sim	Ganhos em sites legais sujeitos a retenção na fonte. Outros podem ser considerados rendimentos acidentais e terão que ser reportados na declaração anual

Conforme se pode verificar do exposto nos parágrafos anteriores, e olhando apenas para os alguns exemplos de países da União Europeia, não existe uma harmonização na tributação de prémios de jogos *online*. Contudo, a maioria dos países faz a distinção entre os ganhos auferidos por um jogador ocasional *versus* um jogador profissional. Assim, os jogadores ocasionais – digamos, aqueles que não fazem da prática do jogo uma atividade profissional – não pagam imposto sobre os prémios auferidos em países como Bélgica, França, Alemanha e, verificadas certas condições, em Itália. Por sua vez, os jogadores profissionais são tributados sobre os montantes recebidos a título de prémios – o que, de certa forma, acontecerá também em Portugal,

uma vez que entendemos, e conforme mencionado em parágrafos anteriores, que o rendimento é proveniente do exercício de uma atividade profissional.

Ademais, verifica-se que em países como Bélgica, Itália, França e Alemanha o encargo do imposto incide sobre os operadores (jogador fica isento), algo que não se verifica em Espanha, Estados Unidos e Brasil uma vez que, mesmo que se verifique retenção na fonte do lado do operador, o imposto recai diretamente sobre o jogador. Basicamente, e chegados aqui, podemos constatar que os rendimentos obtidos em jogos, sorteios, concursos e similares quando tributados, e não isentos, são qualificados como rendimento tributável na esfera individual. Ou seja, estamos perante rendimentos que são sujeitos a tributação em sede de imposto sobre o rendimento.

Um outro dado importante prende-se com o licenciamento. Assim, jogar em sites licenciados – cuja emissão de licença (à semelhança de Portugal recai no Estado) – protege o jogador. Atente-se ao facto de que temos uma isenção sobre os ganhos em plataformas digitais legalizadas na Bélgica, França e em Itália. Contudo, se o prémio advir de *sites* não licenciados o jogador poderá ser obrigado a reportar na sua declaração impostos tais rendimentos (Países Baixos). Por último, vale a pena referir que em países como Espanha e EUA os prémios devem ser sempre reportados em sede de declaração de impostos.

Em Portugal, os ganhos provenientes dos chamados jogos de fortuna ou azar e dos jogos *online* não são, atualmente, tributados na esfera do jogador sendo que a tributação verifica-se do lado do operador económico. Ademais, e conforme já referido, os prémios de iniciativas como Lotaria Nacional, Euromilhões, Joker são sujeitos a IS⁵¹. É “*inquestionável que a atribuição dos jogos de fortuna ou azar assenta no fator sorte encontram-se sujeitos a IS, bem como os prémios de quaisquer sorteios ou concursos desde que aquele fator esteja presente*”⁵². Contudo, entendemos que o tratamento a dar aos prémios monetários recebidos em jogos que envolvam perícia – quer sejam *online* quer não – devem ter um tratamento fiscal clarificado e, segundo cremos, tal não se verifica no presente. Poder-se-á dizer que, e à semelhança de outras realidades (álcool, tabaco) a tributação do jogo é também a tributação do pecado. Contudo, “*a técnica fiscal escolhida foi outra. Houve uma clara intenção do legislador em tributar o produtor. O imposto é sobre o “pecado”, mas não sabemos se o pecador chega a ser tributado...*”⁵³. Posto isto, assistimos a que ganhos avultados – os prémios monetários pagos aos jogadores - não sejam tributados na esfera de quem os recebe o que, em certa medida, não se afigura justo e em consonância com os princípios constitucionais.

⁵¹ Também sobre este assunto *vide* Olga Marina Marques da Cruz, ob. cit. 2014., pp.30-35.

⁵² *vide* Olga Marina Marques da Cruz, ob. cit.2014., p. 64.

⁵³ *Cfr.* Maria Isabel Namorado Clímaco, ob. cit. 2006., p. 494.

4. Um caminho possível

Deverá ser questionada e criticada a inexistência de uma norma explícita associada à tributação dos prémios provenientes de jogos em sede de IRS. Conforme já referido, para haver incidência em sede de IRS, os prémios teriam que se encontrar abrangidos numa das categorias previstas no artigo 1.º do Código do IRS. Ora, e pensando apenas nos jogadores ocasionais, e à luz da legislação atual, entendemos não ser possível o enquadramento de prémios de jogos *online* numa das normas de incidência. A este respeito, refira-se que *“as normas de incidência determinam quem é o sujeito ativo da obrigação de imposto (Estado, autarquias, institutos públicos); quem são, em abstrato, os sujeitos passivos da mesma obrigação (contribuintes, responsáveis, substitutos, etc.), qual a matéria coletável, isto é, a riqueza, os valores económicos, sobre que recai a tributação, qual a taxa do imposto, quota ou percentagem, calculada sobre aquela matéria coletável para efeitos de fixação da coleta, da prestação tributária, a pagar, e qual o facto dinamizante, gerador, que reunindo, pondo em contacto, os pressupostos tributários, permitirá que nasça, se constitua, uma obrigação de imposto*⁵⁴.”

À semelhança do que acontece em outras jurisdições, entendemos fazer sentido a criação de uma nova categoria – uma verdadeira categoria residual - por forma a ser possível a sujeição a imposto pessoal dos rendimentos recebidos a título de prémios e não sujeitos a IS⁵⁵. A nova categoria a ser criada deverá estabelecer uma definição rigorosa e suficientemente abrangente com objetivo de identificar o tipo de rendimentos (os chamados outros rendimentos) com o fim de os tributar.

Neste seguimento, a solução que poderá fazer sentido parece ser a de:

- Estabelecer uma definição genérica de outros rendimentos;
- Enumerar, e por exemplo, no que diz respeito aos prémios ou bónus atribuídos os que poderão ser mais frequentes a este título e que não são sujeitos a outros impostos, como por exemplo, a IS;
- Caso sejam prémios atribuídos em espécie, deverá ser possível também a sua equivalência pecuniária pelo que a regulamentação de regras específicas neste domínio deve ser também uma preocupação;

⁵⁴ Pedro Soares Martínez, *Direito Fiscal*, Almedina, 1993, p. 126.

⁵⁵ No seguimento da criação desta categoria residual de rendimentos, recordamos as palavras da autora Olga Cruz que afirma na sua tese “introduzir uma norma explícita e clara que permita a tributação em IRS, estabelecendo uma relação com os prémios excluídos de tributação e os que pretende que se encontrem isentos sobre determinadas condições”, vide Olga Marina Marques da Cruz, ob. cit. 2014., p. 67.

- Estabelecer expressamente que caberiam nesta categoria outros incrementos patrimoniais líquidos não abrangidos pelas restantes categorias de rendimentos e não sujeitos a outros impostos⁵⁶;
- Estabelecer um valor mínimo a partir do qual se sujeita a tributação.

Atualmente, e atendendo ao Código do IRS, verifica-se que não se encontra prevista uma categoria onde possam estar abrangidos rendimentos não contemplados nas restantes categorias de rendimentos. Falamos de uma nova categoria apesar de, em tempos, termos tido a chamada “Categoria I – Outros rendimentos”⁵⁷ defendemos a (re)introdução de uma nova e com uma base suficientemente alargada. Já em 1996, e a este respeito, importa mencionar o exposto na Comissão de Reforma Fiscal, presidida por Silva Lopes, onde se defendeu que, e a título de exemplo, a categoria que apenas integrava os prémios relativos a jogos, sorteios ou concursos deveria ser alargada⁵⁸.

Desde então, e passados quase 30 anos, é certo que muita coisa mudou mas defendemos, e à semelhança do exposto no relatório, que é importante uma revisão das regras de incidência e abrir portas à criação de uma categoria verdadeira residual onde se possibilitasse a tributação de um incremento patrimonial líquido. Ademais, e tal como referido no relatório *supra* mencionado, concordamos com a ideia de que “um *incremento patrimonial líquido considerar-se-ia verificado quando ocorresse uma variação no valor do património do sujeito passivo manifestada através de qualquer alteração na sua composição, cabendo ao contribuinte provar que, nesse caso, tal incremento não corresponde a nenhuma daquelas situações que permitam excluí-lo da categoria I*”⁵⁹.

A introdução de uma nova categoria – que permitisse a tributação de rendimentos não incluídos noutras categorias – foi, igualmente, recomendado no Relatório do Grupo para o Estudo da Política Fiscal⁶⁰ elaborado em 2009. Das recomendações do relatório, resulta a criação da

⁵⁶ Não é objeto do presente estudo, mas falamos de outros impostos para nos referir-nos, por exemplo, a um hipotético imposto sobre as sucessões e doações que possa vir a ser criado.

⁵⁷ Relembramos que no artigo 12.º, do Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de Novembro, com a epígrafe “Rendimentos da categoria I” lia-se “são compreendidos na categoria I os ganhos pagos ou postos à disposição provenientes de quaisquer lotarias, rifas e apostas mútuas, e ainda os provenientes de jogos de loto e do bingo”

⁵⁸ Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal, Portugal, Ministério das Finanças, Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal, Lisboa, 1996, pp. 599-. Também disponível online em https://purl.sgmf.gov.pt/COL-MF-0028/1/COL-MF-0028_item1/index.html, última consulta a 25 de julho de 2025.

⁵⁹ vide Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal ob. cit. 1996., p. 602.

⁶⁰ Vide Relatório 1º trimestre 2025 - Registo da atividade de jogo online em Portugal publicado pelo Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos e que pode ser consultado online em: https://www.srij.turismodeportugal.pt/sites/default/files/2025-06/estatisticas_online_1t_2025.pdf, último acesso a 5 de agosto de 2025.

Categoria D – *rendimentos não incluídos noutras categorias*, a ser composta por, por exemplo, pela “*incorporação de bens ou direitos no património do contribuinte (prémios, em dinheiro ou em espécie, obtidos em jogos, sorteios ou concursos quando não expressamente isentos e não tributados noutra imposto;(...)*”⁶¹”.

Do exposto, retira-se que a introdução de uma categoria residual poderia permitir a tributação de realidades que, no momento atual, não se encontram sujeitas a qualquer tributação (quer em IS quer em outro imposto). Centremo-nos num cenário hipotético, determinado jogador recebe um prémio da prática de um jogo *online* de milhares de euros – que não restam dúvidas, mesmo que tenha tido sorte e tenham resultado de uma aposta - se traduz num aumento da capacidade contributiva de quem o recebeu. Não obstante, e não havendo uma norma de incidência, o valor não será tributado, em Portugal, em sede de IRS. De igual forma, e por não se enquadrar no âmbito de sujeição de IS, também não será sujeito a este imposto. Parece pois, existir uma base de fundamento para que se equacione fazer uma revisão das atuais categorias de rendimentos.

Também por responder, fica a questão do processo de tributação deste tipo de rendimentos e, neste ponto em particular, podemos olhar à experiência em outras jurisdições. Ou seja, será que a solução passa por colocar a responsabilidade do reporte, em sede de declaração de rendimentos, do lado do jogador? Ou, serão as operadoras *online* a prestar toda a informação necessária e, caso aplicável, efetuar a retenção na fonte ⁶² ? Devemos fazer distinção de rendimentos através de plataformas autorizadas ou impor, à semelhança dos Países Baixos, a sua declaração quando obtido por outra via?

O regime fiscal dos jogos e apostas *online*, e depois da alteração verificada pela Lei do Orçamento de Estado de 2020⁶³, continua a não ser isento de críticas⁶⁴, mas não é o regime em si que merece as nossas observações conforme patente no presente artigo. É por isso urgente, e para dar cumprimento “*à justa tributação emanada da CRP*”⁶⁵, percebermos se estamos perante um verdadeiro acréscimo patrimonial que deverá ser tributado em sede de imposto pessoal. Para efeitos da tributação em sede de IRS, dos prémios aqui mencionados, que entendemos que deverá ser justa e também eficiente – afinal, pretende-se uma nova forma de receita – a tributação do

⁶¹ Vide Relatório do Grupo para o Estudo da Política Fiscal – Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal, ob. cit. 2009, p.214.

⁶² Também neste sentido Mariana Borbón Marquez Rios Peralta ob. cit. 2023., p.18

⁶³ A Lei do Orçamento de Estado de 2020 veio proceder à revisão do regime fiscal dos jogos e apostas online abrangidos pelo RJO. Em termos gerais, foi fixada uma taxa fixa de 25% que incide sobre a receita bruta das entidades exploradoras. No jogo do póquer houve um aumento da taxa de 15% para 25% a incidir sobre as comissões. Já nas apostas desportivas à cota em que os jogadores jogam contra a entidade exploradora, fixou-se a taxa fixa de 8% a incidir sobre o volume das apostas. Caso os jogadores apostem uns contra os outros a taxa é 35%.

⁶⁴ Inês Teixeira, “Fiscalidade do jogo online em Portugal: problemas e perspetivas”, in *Eco*, 28 de dezembro de 2023, disponível online <https://eco.sapo.pt/opiniao/fiscalidade-do-jogo-online-em-portugal-problemas-e-perspetivas/>, última consulta a 26 de julho de 2025.

⁶⁵ Olga Marina Marques da Cruz, ob. cit., 2014., p. 70.

rendimento deverá, de igual forma, respeitar a capacidade contributiva e não esquecer a equidade. E quando falamos de equidade precise-se que é um conceito com duas faces: equidade horizontal cuja ideia assenta que se deve tratar de forma igual quem está sob as mesmas condições e circunstância e, ainda, equidade vertical que nos indica que devemos tratar de forma diferente quem está perante condições e circunstâncias diferentes⁶⁶. O desafio impõe-se.

5. Conclusão

Portugal abriu as portas aos jogos *online* a 25 de maio de 2016. A atividade de exploração e prática de jogos e apostas *online* começou a ser possível com a introdução do RJO no nosso país, desde então, o mercado tem crescido. Os jogos *online* são uma realidade lucrativa e uma fonte de receita em termos de impostos – só primeiro trimestre de 2025, o IEJO foi de 82,7 milhões de euros⁶⁷. Estamos a falar de uma atividade económica que movimenta muito dinheiro e que gera receita para o Estado. Temos agora um mercado regulado e em crescimento pelo que entendemos é chegada a altura de olhar para os potenciais rendimentos do lado do jogador.

Não restam dúvidas que os jogos *online* atraem milhares de utilizadores – atualmente, perto de 5 milhões de jogadores estão hoje registados em plataformas a operar em território nacional. Há os que jogam de forma profissional, onde o tratamento da receita gerada para não levantar grandes dúvidas, mas há também aqueles que o fazem de forma ocasional e que ao auferirem um prémio monetário se coloca a dúvida na sua tributação. Cabe notar que na construção do conceito de rendimento tributário, o Código do IRS adota a conceção de rendimento-acréscimo, segundo a qual a base de incidência deste tributo abrange todo o aumento do poder aquisitivo do contribuinte, incluindo nela, de um modo geral, as receitas irregulares e ganhos fortuitos, os quais também devem ser considerados manifestações de capacidade contributiva.

Ora, o receber um prémio monetário, independentemente de ser uma aposta, com mais ou menos sorte, na sequência de jogos *online*, representa, na esfera de quem o recebe, um aumento

⁶⁶ Tomás Ribeiro Garcia de Paiva Couceiro ob. cit. 2023., p. 47. A este respeito, vale a pena referir as palavras de José Casalta Nabais que ao se referir ao ordenamento jurídico-tributário e ao facto de o mesmo assentar a sua estrutura no princípio da capacidade contributiva este “*implica igual imposto para os que dispõem de igual capacidade contributiva (igualdade horizontal) e diferente imposto (em termos qualitativos e ou quantitativos) para os que dispõem de diferente capacidade contributiva na proporção desta diferença (igualdade vertical)*”, José Casalta Nabais, *Direito Fiscal*, 5ª edição, Almedina, 2009, p. 153.

⁶⁷ Cfr. Relatório 1º trimestre 2025 - Registo da atividade de jogo online em Portugal publicado pelo Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos e que pode ser consultado online em: https://www.srij.turismodeportugal.pt/sites/default/files/2025-06/estatisticas_online_1t_2025.pdf, último acesso a 5 de agosto de 2025.

da capacidade contributiva isto porque há, e não o podemos negar, o aumento do património líquido da pessoa. Há, do lado do sujeito passivo – o jogador –, um verdadeiro acréscimo patrimonial que entendemos ser suscetível de tributação. Contudo, esta ideia de aumento do poder aquisitivo do lado do contribuinte não é suficiente para sustentar o rendimento a IRS. Defendemos, por isso, a revisão da base de incidência do IRS.

Assim, ao apontarmos como um possível caminho, a criação de uma nova categoria residual de rendimentos, propomos que se comece por uma definição genérica de rendimento a ser abrangido, pela enumeração de modalidades de prémios a caber no âmbito de incidência da respetiva norma de sujeição. Neste processo deverá, igualmente, ser claro o modelo de tributação a seguir. Ou seja, modelo misto que passe por uma retenção na fonte e declaração obrigatória do lado do jogador? Ou, tão só, a declaração obrigatória em sede de declaração de rendimentos? Neste ponto em particular, e em jeito de resposta, entendemos que o que faz mais sentido passa pela tributação em termos finais de rendimentos provenientes de prémios, i.e., através do seu reporte, por parte do sujeito passivo, na declaração de rendimentos a entregar perante a Autoridade Tributária. De outra forma, entendemos que não seria possível a tributação dos prémios monetários auferidos através de plataformas internacionais. Claro está que pensamos nos prémios auferidos em plataformas cujo operador não se encontra legalizado em Portugal, pelo que a necessidade de declaração do valor auferido, em sede de declaração de IRS, seria uma forma de controlo e de, efetivamente, garantir a tributação de tais rendimentos. Por outro lado, e não menos importante, há que distinguir, de uma vez por todas, o jogador profissional do jogador ocasional, como ocorre em vários ordenamentos jurídicos.

Acreditamos que a tributação do lado das entidades operadoras deixou de ser suficiente e acreditamos num modelo dual em que IRS e IS operem. Assim, e em jeito de conclusão, entendemos ser necessário ponderar a introdução de uma nova categoria – de uma verdadeira categoria residual em sede de IRS. Não acreditamos que reintroduzir a tributação dos rendimentos, auferidos a título de prémios, em sede de Categoria G seja o melhor caminho. Defendemos sim, a criação de uma nova categoria residual de modo a possibilitar a tributação deste rendimento, passando para o sujeito passivo a responsabilidade de declarar estes rendimentos na sua declaração, e outros, que de outra forma não seriam alvo de reporte.

6. Referências

Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, Processo n.º 1052/05.2GALSD.p1 de 25-03-2010.

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, Processo n.º 9469/2008-3, de 22-04-2009.

- Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, Processo 02224/13.1BEPRT 01457/15, de 05-12-2018.
- Basto, José Guilherme Xavier de, 2007. *IRS – Incidência Real e Determinação dos Rendimentos Líquidos*, Coimbra Editora.
- Clímaco, Maria Isabel Namorado, 2006. “Os Jogos de Fortuna e azar – o lazer tolerado ou o “vício” legalizado?”, in *Homenagem a José Guilherme Xavier de Basto*, Coimbra Editora.
- Couceiro, Tomás Ribeiro Garcia de Paiva, 2023. “Royal Tax Flush – A tributação dos rendimentos provenientes do poker”, *Dissertação de Mestrado em Direito Fiscal* – Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa – Escola de Lisboa, Lisboa, agosto.
- Cruz, Olga Marina Marques da, 2014. “A Tributação dos prémios atribuídos em jogos, sorteios ou concursos”, *dissertação de Mestrado em Gestão Fiscal*, Instituto Superior de Gestão, Lisboa.
- Laureano, Abel, 2014. “Grandes linhas histórico-jurídicas do jogo de fortuna ou azar em Portugal”, *Revista Jurídica Derecho y Cambio Social*. também disponível online em <https://ojs.revistadcs.com/index.php/revista/article/view/1909/1314> , última consulta a 5 de agosto de 2025.
- Magalhães, João Maria Couto de Sousa Pinto, 2022. “A tributação internacional dos “esports”: os novos desafios impostos à convenção modelo da OCDE”, *Dissertação de Mestrado em Direito Fiscal*, Universidade Católica Portuguesa – Faculdade de Direito, Lisboa.
- Martinez, Pedro Soares, 1993. *Direito Fiscal*, Almedina.
- Ministério das Finanças, 1996. “Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal, Portugal”, *Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal*, Lisboa. Também disponível online em https://purl.sgmf.gov.pt/COL-MF-0028/1/COL-MF-0028_item1/index.html, última consulta a 25 de julho de 2025.
- Ministério das Finanças, 2009. “Relatório do Grupo para o Estudo da Política Fiscal – Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal”, *Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais*, 3 de outubro. Também disponível online em <GPFRelatórioGlobal.VFinal.doc> , última consulta a 25 de julho de 2025.
- Morais, Rui Duarte, 2014. *Sobre o IRS*, Almedina, Coimbra.

- Omena, Mateus, 2025. “Indústria de games no Brasil “vira o jogo” no cenário global – e com o apoio das grandes marcas”, in *EXAME*, 2 de abril, disponível online em <https://exame.com/pop/industria-de-games-no-brasil-vira-o-jogo-no-cenario-global-e-com-apoio-das-grandes-marcas/>, última consulta a 5 de agosto de 2025.
- Peralta, Mariana Borbón Marquez Rios, 2023. “Os jogos de fortuna ou azar em Portugal: O imposto sobre o jogo e os problemas da concentração de funções no SRIJ”, *Dissertação de Mestrado em Direito Fiscal*, Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, Maio.
- Rento, Altina e Peixoto, João Paulo, 2016. “Subsídio de Análise da Tributação do Jogo em Portugal”, in *Revista da Faculdade de Direito – RFD – UERJ*, Rio de Janeiro n.º 29, junho.
- Rocha, Francisco Chilão, 2021. “eSports em Portugal – Comando ligado para a introdução de Regulamentação e Órgãos de Governação”, in *Revista de Direito e Tecnologia*, Vol. 3, n.1, também disponível online em https://www.plmj.com/xms/files/02_Artigos_e_Entrevistas/2021/eSports_em_Portugal_-_Comando_ligado_para_a_introducao_de_Regulamentacao_e_Orgaos_de_Governacao.pdf, último acesso a 5 de agosto de 2025.
- Salema, Inês, 2008. “E o premiado é... Contributo para o entendimento do regime de tributação em IRS dos prémios atribuídos em sorteios ou concursos”, *Fiscalidade* 34, disponível online: https://www.mlgtts.pt/xms/files/v1/Publicacoes/Artigos/2010/contributo_para_entendiment_o_regime_tributacao_em_IRS_dos_premios_atribuidos_em_sorteios_ou_concursos.pdf, último acesso a 5 de agosto de 2025.
- Santos, Leonardo Marques dos, 2015. A tributação do jogo online e de base territorial em Portugal, in *Justiça Tributária* n.º 8, Abril/Junho 2015.
- Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos, 2025. “Relatório 1º trimestre 2025 - Registo da atividade de jogo online em Portugal”. Pode ser consultado online em: https://www.srij.turismodeportugal.pt/sites/default/files/2025-06/estatisticas_online_1t_2025.pdf, último acesso a 5 de agosto de 2025.
- Tavares, Carlos, 2025. “O insustentável peso dos impostos e da incoerência fiscal”, in *Ambição: Impostos mais simples, melhor economia – Portugal mais próspero, mais justo e mais democrático*, coordenação Álvaro Beleza e Carlos F. Alves, Edições Almedina S.A., Coimbra.
- Teixeira, Inês, 2023. “Fiscalidade do jogo online em Portugal: problemas e perspetivas”, in *Eco*, 28 de dezembro. disponível online em <https://eco.sapo.pt/opiniaao/fiscalidade-do-jogo-online-em-portugal-problemas-e-perspetivas/>, último acesso a 5 de agosto de 2025.
- Vasques, Sérgio, 1999, *Os Impostos do Pecado – O Álcool, o Tabaco, o Jogo e o Fisco*, Almedina, Coimbra.

7. Legislação

Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, Disponível online em https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/cirs_rep/Pages/codigo-do-irs-indice.aspx, último acesso a 5 de agosto de 2025.

Código do Imposto de Selo, Disponível online em https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/selo/Pages/codigo-do-imposto-do-selo-indice.aspx, último acesso a 5 de agosto de 2025.

Constituição da República Portuguesa, Diário da República, Série I-A, n.º 155, de 12 de agosto de 2005. Disponível online em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei-constitucional/1-2005-243729>, último acesso a 5 de agosto de 2025.

Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de dezembro, Diário da República n.º 277/1989, de 2 de dezembro de 1989, disponível online em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/422-1989-550804>, último acesso a 5 de agosto de 2025.

Decreto-Lei n.º 66/2015, de 29 de abril, Diário da República n.º 83/2015, Série I de 29 de abril de 2015. Disponível online em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/66-2015-67098359>, último acesso a 5 de agosto de 2025.

Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro, Diário da República n.º 20/2021, Série I de 29 de janeiro de 2021. Disponível online em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/9-2021-155732595>, último acesso a 5 de agosto de 2025.

Despacho n.º 978/2019, de 28 de janeiro, Diário da República n.º 19/2019, Série II, de 28 de janeiro de 2019. Disponível online em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/978-2019-118540889>, último acesso a 5 de agosto de 2025.

La Legge di Bilancio 2025, Legge 30 dicembre 2024. Disponível online em <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2024/12/31/24G00229/sg>, último acesso a 5 de agosto de 2025.

Lei Geral Tributária, Disponível online em https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/lgt/Pages/lei-geral-tributaria-indice.aspx, último acesso a 5 de agosto de 2025.

Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, Jefatura del Estado, “BOE” núm. 285, de 29 de noviembre de 2006, versão consolidada disponível online em <https://www.boe.es/buscar/pdf/2006/BOE-A-2006-20764-consolidado.pdf>, último acesso a 5 de agosto de 2025.

Regulamento n.º 308/2023, de 13 de março, Diário da República n.º 51/2023, Série II de 13 de março de 2023. Disponível online em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/regulamento/308-2023-208531420>, último acesso a 5 de agosto de 2025.



© AT Autoridade Tributária e Aduaneira
CEF Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros
Rua da Alfândega, 5, 1.º, 1149-006 Lisboa
cef@at.gov.pt