

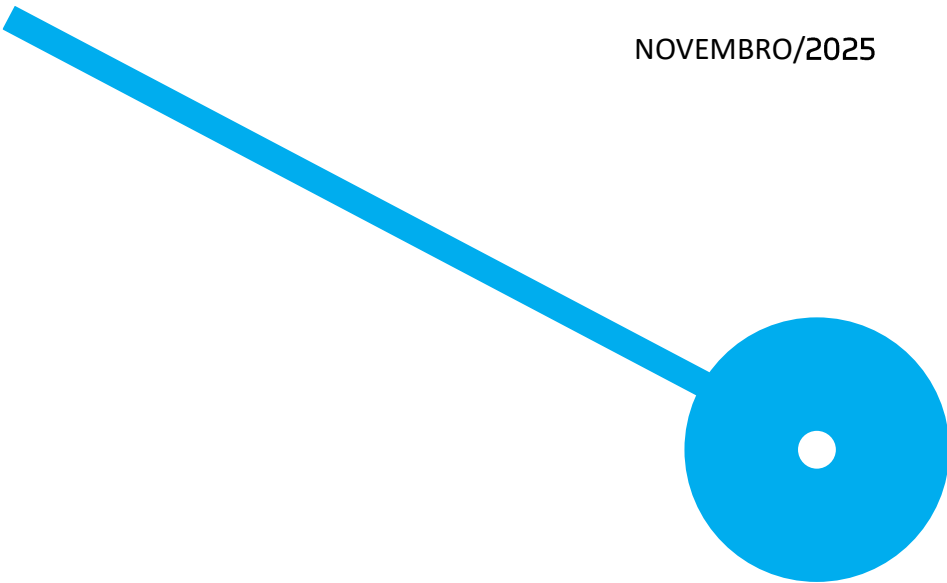
ESCOLA
SUPERIOR
DE TECNOLOGIA
E GESTÃO
POLITÉCNICO

M MESTRADO
Solicitadora

A dupla tributação em sede de impostos sobre o rendimento

Raquel Catarina Ribeiro Pereira

NOVEMBRO/2025



ESCOLA
SUPERIOR
DE TECNOLOGIA
E GESTÃO
POLITÉCNICO

M MESTRADO
Solicitadoria

A dupla tributação de impostos sobre o rendimento

Raquel Catarina Ribeiro Pereira

8200684

Orientadora

Patrícia dos Anjos Oliveira Nogueira de Azevedo

Agradecimentos

A chegada a este momento é, ao mesmo tempo, um ponto de chegada e de partida. Esta tese representa o culminar de um percurso feito de curiosidade, persistência e descoberta. Um caminho que nunca percorri sozinha, e que só ganhou sentido graças às pessoas que comigo caminharam.

À minha orientadora, Patrícia Anjos Azevedo, deixo o meu mais profundo e sincero agradecimento. A sua disponibilidade constante, o rigor científico e a dedicação exemplar foram fundamentais para a concretização deste trabalho. Agradeço, sobretudo, por nunca me ter faltado – por estar sempre presente em cada dúvida, em cada desafio e em cada momento de incerteza. A sua orientação atenta, o seu apoio incondicional e a confiança que sempre depositou em mim foram determinantes não apenas para o desenvolvimento desta tese, mas também para o meu crescimento académico e pessoal.

À minha família, expresso o meu mais profundo reconhecimento pelo apoio incondicional e pela compreensão demonstrada ao longo de todo este percurso.

Um agradecimento em especial à Rita e à Filipa, por estarem sempre do meu lado. Pela amizade inabalável, pelas conversas intermináveis, pelo apoio constante e pela presença que nunca falhou, mesmo nos dias mais difíceis. A vossa força, carinho e alegria foram fundamentais para que este percurso se tornasse possível – e infinitamente mais bonito.

A todos os que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a realização desta tese, apresento igualmente o meu sincero agradecimento. Cada gesto de apoio, palavra de encorajamento ou colaboração prestada representou um contributo valioso para a concretização deste projeto académico.

Este é o resultado de um caminho de curiosidade, resiliência e afeto. E se aqui cheguei, foi porque tive o privilégio de estar rodeada de pessoas extraordinárias.

Resumo

Este trabalho aborda de forma aprofundada a problemática da dupla tributação internacional, analisando os seus fundamentos teóricos, os critérios de residência e fonte e os conflitos de competência que deles decorrem. Examina-se a relevância da convenção modelo da OCDE, destacando as suas disposições estruturantes e os métodos de eliminação da dupla tributação, bem como a tensão existente entre práticas de planeamento fiscal legítimo e estratégias abusivas suscetíveis de comprometer a equidade tributária. A investigação centra-se ainda na aplicação prática em Portugal, explorando os tratados em vigor, casos concretos e os desafios que emergem da economia digital. Conclui-se pela importância deste tema na construção de um sistema fiscal internacional mais justo, eficiente e equilibrado.

Palavras-chave: dupla tributação internacional; convenção modelo da OCDE; residência fiscal; estado da fonte; planeamento fiscal; economia digital; Portugal.

Abstract

This work offers an in-depth analysis of the challenges posed by international double taxation, exploring its theoretical foundations, the criteria of residence and source, and the jurisdictional conflicts that arise between them. It examines the role of the OECD Model Convention, emphasizing its core provisions and the mechanisms it proposes for eliminating double taxation, while also addressing the tension between legitimate tax planning and abusive strategies that threaten fiscal equity. Particular attention is given to the Portuguese context, assessing the treaties currently in force, practical case studies, and the pressing challenges of the digital economy. Overall, the research underscores the significance of this subject for building a more just, efficient, and balanced international tax system.

Keywords: international double taxation; OECD Model Convention; tax residency; source state; tax planning; digital economy; Portugal.

Lista de abreviaturas

AT- Autoridade Tributária

BEPS – Base Erosion and Profit Shifting

CAAD- Centro de Arbitragem Administrativa

CDT – Convenção de Dupla Tributação

CIRS – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

CIRC – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

LGT – Lei Geral Tributária

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

UE – União Europeia

Índice

Introdução	9
Capítulo 1: Fundamentos teóricos da dupla tributação internacional.....	11
1.1-Enquadramento conceptual e tipologias da dupla tributação.....	11
1.2-Critérios de Residência fiscal e de Fonte na Tributação Internacional:	13
1.3-Conflitos de Competência Tributária e os seus impactos:.....	14
Capítulo 2: Residência e Fonte na Tributação Internacional:	17
2.1-Princípio da Residência	17
2.2-O princípio da fonte:.....	18
2.3-Conflitos entre Residência e Fonte.....	20
Capítulo 3: A convenção modelo da OCDE sobre Impostos sobre o Rendimento e o Capital...	21
3.1-Contexto e relevância da convenção modelo	21
3.2-Disposições Estruturantes sobre Residência, fonte e Rendimentos.....	22
3.3- Métodos de Eliminação da Dupla Tributação:	23
Capítulo 4: Planeamento Fiscal e a Dupla Tributação.....	27
4.1- Planeamento fiscal agressivo e os seus Impactos.....	27
4.2-Como o planeamento fiscal pode criar situações de evasão fiscal	32
4.3-Medidas contra o Planeamento Fiscal Abusivo	34
Capítulo 5: A Aplicação dos tratados de dupla tributação em Portugal	36
5.1- Tratados em vigor e o impacto no investimento	36
5.2- Casos práticos de Aplicação	39
5.3- Desafios Atuais e a economia digital	40
Capítulo 6- Discussão Crítica	42
Conclusões.....	45
Referências Bibliográficas	47

Introdução

A globalização, ao intensificar a mobilidade de pessoas, bens e capitais, trouxe consigo desafios significativos para os sistemas fiscais nacionais. A crescente interdependência entre jurisdições fiscais tem originado situações de dupla tributação, em que o mesmo rendimento é sujeito a impostos em mais do que um Estado. Este fenómeno, que afeta tanto pessoas singulares como coletivas, levanta questões fundamentais de equidade, eficiência e justiça tributária, constituindo também um obstáculo ao investimento internacional e à mobilidade laboral.

A dupla tributação assume, em termos gerais, duas formas: jurídica, quando um mesmo contribuinte é tributado por mais de um Estado sobre o mesmo rendimento; e económica, quando sujeitos passivos distintos são tributados pelo mesmo rendimento. Para mitigar os seus efeitos, os Estados recorrem a mecanismos internos e internacionais, entre os quais se destacam as convenções para evitar a dupla tributação (CDT), cuja relevância tem aumentado no contexto da tributação internacional contemporânea.

Portugal, em consonância com as orientações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e da União Europeia (UE), tem vindo a adaptar a sua legislação fiscal e a expandir a sua rede de tratados bilaterais, de forma a responder à realidade económica global. Neste quadro, o conceito de residência fiscal assume um papel central na delimitação da competência tributária entre Estados. Contudo, a crescente mobilidade internacional de pessoas e empresas tem gerado situações complexas que desafiam a aplicação prática das regras de residência e de alocação da tributação.

A convenção modelo da OCDE, bem como instrumentos internacionais mais recentes, como o Plano de Ação BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) e o Instrumento Multilateral, têm sido essenciais na tentativa de harmonização das normas e no reforço do combate ao planeamento fiscal abusivo, especialmente num contexto marcado pela digitalização da economia e pela proliferação de estruturas societárias internacionalizadas.

Neste contexto, a questão central desta investigação é: como pode Portugal, no quadro das orientações da OCDE e da União Europeia, mitigar os efeitos da dupla tributação e enfrentar os desafios colocados pelo planeamento fiscal abusivo, em especial no domínio da economia digital? Para responder a esta questão, adota-se uma metodologia de análise doutrinária, legislativa e jurisprudencial, complementada com exemplos práticos e com o estudo da experiência portuguesa.

O objetivo geral desta tese consiste em analisar os conceitos e princípios fundamentais da dupla tributação, os desafios na determinação da residência fiscal, a aplicação prática das convenções

internacionais e as respostas aos mecanismos de planeamento fiscal agressivo. Pretende-se, assim, oferecer uma visão crítica e operativa dos mecanismos existentes, bem como discutir os seus limites e as perspetivas de evolução da política fiscal portuguesa no atual contexto globalizado.

Capítulo 1: Fundamentos teóricos da dupla tributação internacional

1.1-Enquadramento conceptual e tipologias da dupla tributação

A preocupação com a dupla tributação surgiu no final do século XIX e início do século XX, quando o aumento das transações internacionais expôs os rendimentos à possibilidade de serem tributados simultaneamente por diferentes jurisdições. A aplicação concorrente dos critérios da residência e da fonte deu origem a dois tipos de conflitos: **positivos**, quando dois Estados reclamam o direito de tributar o mesmo rendimento, e **negativos**, quando nenhum deles exerce essa competência, originando situações de “tributação zero”¹.

Este fenómeno da “tributação zero” assume particular relevância no domínio da fiscalidade internacional e é amplamente analisado na doutrina de Alberto Xavier. Segundo o autor, a ausência total de tributação — resultante de lacunas internas ou da interação entre sistemas fiscais distintos — apenas é legítima quando corresponde ao objetivo normativo das regras aplicáveis. Embora as convenções destinadas a evitar a dupla tributação possam, em certos casos, conduzir de forma legítima à não tributação, a sua finalidade primordial não é assegurar a eliminação absoluta do imposto, mas antes evitar a dupla tributação e prevenir situações de dupla não tributação.

Quando a “tributação zero” é obtida através de estruturas artificiais, destituídas de substância económica ou de uma finalidade empresarial real, ocorre uma situação de abuso, suscetível de ser afastada mediante princípios como a *fraus legis*, o abuso de direito ou uma interpretação teleológica do tratado aplicável. Para Xavier, a legitimidade da não tributação depende sempre de uma correspondência substancial entre a estrutura adotada e a finalidade das normas tributárias, permitindo distinguir claramente a elisão lícita das práticas abusivas que resultam na erosão artificial da base tributável.

A doutrina, de forma geral, define a dupla tributação como a sobreposição de obrigações fiscais incidentes sobre o mesmo rendimento em diferentes jurisdições, situação que gera encargos adicionais para os contribuintes e desafios para os Estados. Neste âmbito, Xavier propõe a denominada “regra das quatro identidades”, segundo a qual a dupla tributação apenas se verifica quando existem cumulativamente: (i) identidade de sujeito passivo, ou seja, o mesmo contribuinte é objeto de tributação em diferentes jurisdições; (ii) identidade de objeto, referente ao mesmo rendimento, património ou facto tributário; (iii) identidade de período, isto é, a mesma fração

¹ XAVIER, Alberto, *Direito Tributário Internacional*, 2.ª ed., Almedina, Coimbra, 2003, p. 45.

temporal em que incide a obrigação fiscal; e (iv) identidade de imposto, significando que a tributação recai sob tributos de natureza equivalente.

Este critério, embora de grande rigor sistematizador, tem sido alvo de críticas. Autores como Pires² defendem que uma conceção tão estrita pode excluir situações em que, apesar da ausência de uma das identidades, se verificam efeitos económicos equiparáveis à dupla tributação. Esta divergência evidencia que o fenómeno não se esgota numa perspetiva técnica: envolve igualmente dimensões políticas e económicas, refletindo a tensão entre a soberania fiscal dos Estados e a necessidade de justiça tributária internacional.

É importante salientar que a ausência de consenso doutrinário quanto à definição de dupla tributação contribui para incerteza prática, sobretudo num contexto de crescente mobilidade internacional de trabalhadores e capitais. Em Portugal, o critério da residência fiscal encontra-se claramente previsto no ordenamento jurídico; contudo, revela-se relativamente rígido e por vezes desajustado a novas realidades, como as dos **nómadas digitais** e dos **trabalhadores remotos**, cuja vinculação económica e pessoal a determinado Estado é menos nítida e mais difusa.

A doutrina distingue, tradicionalmente, dois tipos principais de dupla tributação:

- **Dupla tributação jurídica:** ocorre quando o mesmo sujeito passivo, relativamente ao mesmo rendimento e no mesmo período, é tributado em duas jurisdições distintas.
- **Dupla tributação económica:** verifica-se quando um mesmo rendimento é tributado em sujeitos passivos diferentes, como sucede nos lucros de sociedades sujeitos a IRC e, subsequentemente, em IRS aquando da distribuição de dividendos.

Para além desta distinção fundamental, alguns autores identificam ainda categorias intermédias, como a dupla tributação **interna**, **interterritorial** e **internacional**. É esta última que assume maior relevância prática e teórica, por se traduzir em conflitos de competência entre Estados soberanos³ e ser a que mais diretamente exige soluções de coordenação normativa, seja através de medidas unilaterais, seja através de convenções internacionais.

A análise do fenómeno da dupla tributação exige, portanto, compreender os critérios de conexão que cada sistema fiscal adota para fundamentar a sua jurisdição tributária, já que é precisamente da colisão desses critérios que resultam os conflitos objeto de estudo.

² PIRES, Manuel, *Direito Fiscal Internacional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 61.

³ PINTO, Natália Cardoso, *A dupla tributação internacional: critérios de conexão e convenções fiscais*, Coimbra, 2015, p. 33-35.

1.2-Critérios de Residência fiscal e de Fonte na Tributação Internacional:

Grande parte dos conflitos fiscais internacionais decorre da aplicação concorrente de dois princípios basilares: o **princípio da residência** e o **princípio da fonte**. Ambos se enraízam em fundamentos distintos de soberania fiscal: o primeiro privilegia a vinculação pessoal ou económica do contribuinte a um determinado Estado; o segundo valoriza a ligação objetiva do rendimento ao território onde foi gerado.

O princípio da residência atribui ao Estado de residência do contribuinte o poder de tributar os seus rendimentos mundiais (*worldwide income taxation*). Este critério assenta na ideia de que a residência traduz uma relação de proximidade e solidariedade fiscal, justificando a sujeição a uma tributação universal. No ordenamento português, a residência fiscal das pessoas singulares é definida, em regra, pelo critério dos 183 dias de permanência em território nacional durante o ano civil ou, em alternativa, pela existência de uma habitação permanente que revele intenção de permanência (artigo 16.º do CIRS). Para as pessoas coletivas, a sujeição ao regime de tributação universal decorre da localização da sede ou da direção efetiva em território nacional (artigo 2.º do CIRC). Complementarmente, o artigo 8.º da Lei Geral Tributária regula a aplicação do direito internacional fiscal, assegurando a articulação entre normas internas e tratados internacionais⁴.

Já o princípio da fonte confere ao Estado onde o rendimento é obtido o poder de tributar, mesmo que o beneficiário não seja residente nesse território. Trata-se de um critério que privilegia a ligação objetiva do rendimento ao local da sua produção, garantindo que a riqueza aí gerada contribui para o financiamento das necessidades públicas desse Estado. Em Portugal, este princípio encontra-se previsto no artigo 18.º do CIRS e nos artigos 4.º e seguintes do CIRC⁵. Abrange, entre outros, rendimentos do trabalho prestado em território português, juros e dividendos pagos por entidades residentes, bem como rendimentos prediais relativos a imóveis situados em Portugal.

A sobreposição entre os critérios da residência e da fonte está na origem da maioria das situações de dupla tributação internacional. Como observa Azevedo⁶, os desafios tornam-se ainda mais evidentes no contexto da tributação de pessoas coletivas. Imagine-se uma empresa com sede em Portugal que obtenha rendimentos tanto em território nacional como em França. De acordo com o artigo 4.º, n.º 1 do Código do IRC, a empresa encontra-se sujeita, em Portugal, a tributação universal sobre os seus rendimentos globais, em virtude do critério da residência. Contudo, em França, será

⁴ Lei Geral Tributária, art. 8.º.

⁵ Código do IRS, art. 18.º; Código do IRC, arts. 4.º e ss.

⁶ AZEVEDO, Patrícia Anjos, "A dupla tributação internacional: questões levantadas e métodos para a evitar". Cadernos de Direito Actual (6), 2017, pp 31-65.

igualmente tributada relativamente aos rendimentos gerados localmente, por força do critério da fonte.

A aplicação destes critérios não é, contudo, linear. A sua interpretação envolve apreciações casuísticas que frequentemente originam litígios, como refere Azevedo⁷, ao sublinhar que, apesar de indispensáveis, estas regras carecem de maior objetividade, de forma a reduzir a incerteza e assegurar previsibilidade aos contribuintes. A residência fiscal, embora constitua um elemento estruturante do sistema português, revela-se cada vez mais desafiante em contextos de mobilidade internacional crescente, como acontece com nómadas digitais, trabalhadores transfronteiriços ou estruturas societárias globais.⁸

A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tem sido particularmente relevante na delimitação destes critérios e na sua compatibilidade com as liberdades fundamentais do mercado interno. No célebre acórdão Schumacker (C-279/93)⁹, o TJUE reconheceu que a tributação diferenciada de não residentes pode ser contrária ao princípio da livre circulação de pessoas e trabalhadores. Posteriormente, decisões como Gielen (C-440/08) reforçaram esta linha jurisprudencial, sublinhando a necessidade de coerência entre autonomia fiscal dos Estados e integração económica europeia)¹⁰.

Em síntese, a coordenação entre residência e fonte é indispensável não apenas para prevenir a dupla tributação, mas também para evitar fenómenos de dupla não tributação, frequentemente explorados em práticas de planeamento fiscal agressivo. Daí decorre a relevância das convenções internacionais e do papel da União Europeia na promoção de soluções equilibradas, que conciliem a soberania fiscal dos Estados com os princípios da justiça fiscal e da segurança jurídica.

1.3–Conflitos de Competência Tributária e os seus impactos:

A ausência de harmonização internacional quanto à aplicação dos critérios de conexão– residência e fonte, constitui a principal causa de conflitos de competência tributária. Cada Estado exerce a sua soberania fiscal de forma autónoma, aplicando os seus próprios conceitos jurídicos e critérios de incidência, o que inevitavelmente origina sobreposições e lacunas.

⁷ AZEVEDO, Patrícia Anjos. *A tributação do rendimento na residência e na fonte – Fatores de conexão à luz do Direito Fiscal europeu e internacional e dos princípios fundamentais de Direito Fiscal*. Novas Edições Acadêmicas, 2020., pp. 72-74.

⁸ PIRES, Manuel, *Da Dupla Tributação Jurídica Internacional Sobre o Rendimento*, INCM, 1984.p.95.

⁹ Acórdão do TJUE, processo C-279/93, *Finanzamt Köln-Altstadt v. Roland Schumacker*, de 14 de fevereiro de 1995.

¹⁰ Acórdão do TJUE, processo C-440/08, *Floris Gielen v. Staatssecretaris van Financiën*, de 18 de março de 2010.

Os conflitos positivos de competência surgem quando dois Estados reivindicam o direito de tributar o mesmo rendimento. Isso pode ocorrer tanto por ambos considerarem o contribuinte como residente nos seus territórios, como por reclamarem a qualidade de fonte relativamente a um determinado rendimento. Um exemplo clássico é o de um residente em Portugal que recebe dividendos de uma sociedade espanhola: Portugal entende que deve tributar com base no critério da residência, enquanto Espanha invoca o critério da fonte. A consequência imediata é a dupla tributação internacional, traduzida num encargo fiscal acrescido e numa barreira ao investimento e à mobilidade internacional¹¹.

Os conflitos negativos de competência verificam-se quando nenhum Estado reclama o direito de tributar, dando origem a situações de dupla não tributação. Estes casos são frequentemente explorados através de esquemas de planeamento fiscal agressivo ou evasão fiscal, conforme identificado pela OCDE no âmbito do projeto BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), que denunciou a utilização de discrepâncias entre sistemas fiscais para deslocar lucros para jurisdições de baixa tributação.

Também se destacam os conflitos de residência, que ocorrem quando diferentes jurisdições consideram o mesmo contribuinte como residente segundo os seus critérios internos. A ausência de uniformidade – dias de permanência, centro de interesses vitais, nacionalidade, sede ou direção efetiva – potencia litígios e incerteza. Os tratados para evitar a dupla tributação procuram mitigar este problema através de critérios de desempate, mas a sua aplicação depende frequentemente de análises casuísticas sujeitas a interpretação administrativa ou judicial.

Por fim, os **conflitos de fonte** emergem quando dois ou mais Estados reivindicam que determinado rendimento foi gerado no respetivo território. Um exemplo atual encontra-se nos rendimentos provenientes de **serviços digitais**, relativamente aos quais alguns Estados consideram que a tributação deve ocorrer no local da prestação do serviço, enquanto outros defendem que deve incidir no local do utilizador ou beneficiário do rendimento. Este tipo de conflitos assume relevância crescente no contexto da economia digital, tendo levado a União Europeia a propor soluções temporárias de tributação específica sobre serviços digitais¹².

Os impactos da dupla tributação internacional e dos conflitos de competência manifestam-se em três planos distintos:

¹¹PIRES, Manuel, *Da dupla tributação jurídica internacional sobre o rendimento*. INCM., 1984, p. 63-65.

¹² Comissão europeia, *Communication on the Fair Taxation of the Digital Economy*, COM(2018) 46 final, Bruxelas, 2018. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bafa0d9-2dde-11e8-b5fe-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_16format=PDF.

- Económicos: a duplicação de encargos aumenta o custo do capital, desincentiva o investimento direto estrangeiro e prejudica a competitividade das empresas nacionais no exterior. A incerteza quanto à carga fiscal aplicável reduz a atratividade de determinadas jurisdições e condiciona a mobilidade de pessoas e capitais¹³.
- Jurídicos: a sobreposição de normas e a falta de clareza quanto ao Estado competente para tributar criam insegurança jurídica. O Tribunal de Justiça da União Europeia tem reiteradamente salientado os riscos de desigualdade de tratamento.¹⁴
- Sociais: a duplicidade de impostos gera perceções de injustiça fiscal, corroendo a confiança dos cidadãos no sistema tributário. Além disso, limita a mobilidade laboral e empresarial, criando barreiras artificiais à integração europeia e ao funcionamento do mercado interno.

Neste quadro, torna-se claro que a dupla tributação internacional tem origem direta nos critérios de conexão adotados pelos Estados, em especial a residência e a fonte. A compreensão destes critérios é indispensável para analisar os conflitos de competência tributária e para delinear soluções adequadas. Teixeira reforça a relevância dos critérios de residência fiscal em Portugal, sublinhando que estes se baseiam em parâmetros objetivos, como a permanência no território ou a existência de habitação permanente. Contudo, a autora também reconhece a possibilidade de conflitos entre os critérios de residência e de fonte, sobretudo no que respeita a rendimentos transnacionais, alertando para a insegurança jurídica que tais situações podem criar, tanto para os contribuintes como para os Estados.¹⁵

Assim, os conflitos de competência tributária evidenciam os limites da atuação isolada de cada Estado e reforçam a necessidade de soluções coordenadas no plano internacional. É nesse sentido que os tratados para evitar a dupla tributação e as iniciativas multilaterais assumem especial relevância, procurando compatibilizar a soberania fiscal com as exigências da justiça tributária e da integração económica global. Com esse propósito, o Capítulo 2 dedica-se ao estudo aprofundado dos critérios da residência e da fonte, clarificando o papel que desempenham na definição da competência fiscal e na prevenção da dupla tributação.

¹³ PINTO, Natália Cardoso, *A dupla tributação internacional: critérios de conexão e convenções fiscais*, Coimbra, 2015, p. 55-57.

¹⁴ SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO – Processo nº02412/21.7BELRS, de 8 de maio de 2024. Relator Joaquim Condesso.

¹⁵ TEIXEIRA, Glória, *Manual de Direito Fiscal*, 6ª Edição, Almedina, 2021, pp. 302 e ss.

Capítulo 2: Residência e Fonte na Tributação Internacional:

2.1-Princípio da Residência

O conceito de residência fiscal constitui o ponto de partida do sistema de tributação mundial. A lógica é simples: quem mantém uma ligação pessoal e económica estreita a um Estado deve contribuir para as suas despesas públicas. A doutrina salienta que este critério traduz uma relação de proximidade e solidariedade fiscal, justificando a tributação dos rendimentos globais do residente.¹⁶

Do ponto de vista teórico, a residência assegura maior equidade, porque reflete melhor a capacidade contributiva global do sujeito. Contudo, a sua aplicação prática revela limitações. Nos Estados Unidos, por exemplo, adota-se um modelo rígido baseado na cidadania, o que gera situações de dupla tributação de cidadãos expatriados. Portugal, pelo contrário, segue critérios formais de permanência (mais de 183 dias) ou de habitação permanente (art. 16.º do CIRS). Esta dependência de critérios quantitativos conduz a casos de dupla residência, que têm de ser resolvidos pelas cláusulas de desempate da convenção modelo da OCDE (art. 4.º).

O problema é que tais cláusulas, apesar de objetivas, exigem interpretações casuísticas. No caso de pessoas singulares, critérios como o “centro de interesses vitais” ou a “residência habitual” nem sempre são claros. A título de exemplo, nómadas digitais que dividem o ano entre dois países podem ser considerados residentes em ambos, aumentando o risco de litígios. A jurisprudência portuguesa confirma esta dificuldade:

– No Processo 01750/22.6BEPRT (Rel. Joaquim Condesso, 15-01-2025), o Tribunal sublinhou que a determinação da residência não pode limitar-se ao critério físico dos dias de permanência, devendo atender-se ao conjunto das relações pessoais e económicas do contribuinte, especialmente quando existem laços relevantes com mais do que um Estado. Este entendimento reforça a natureza valorativa do conceito de “centro de interesses vitais” e a necessidade de uma análise global das circunstâncias.

Para as pessoas coletivas, a dualidade entre sede estatutária e direção efetiva é igualmente problemática, sobretudo em grupos multinacionais. O tema foi destacado no Processo 0452/22.8BELLE (Rel. Nuno Bastos, 09-07-2025), onde o Tribunal entendeu que a residência fiscal de uma sociedade não pode basear-se exclusivamente na sede formal, impondo-se a

¹⁶ AZEVEDO, Patrícia Anjos. *A Tributação do Rendimento na Residência e na Fonte: Fatores de conexão à luz do Direito Fiscal europeu e internacional e dos princípios fundamentais de Direito Fiscal*. Novas Edições Académicas, 2020, p. 55.

verificação da direção efetiva e da localização real das funções de gestão. O acórdão reforça a visão internacionalmente dominante de que a direção efetiva deve prevalecer quando a sede é meramente instrumental.

No caso português, tanto em IRS (art. 15.º CIRS) como em IRC (art. 4.º CIRC), vigora a tributação universal dos residentes. Os não residentes ficam sujeitos apenas aos rendimentos obtidos em território nacional. Para mitigar duplicações, utilizam-se mecanismos de eliminação da dupla tributação, sobretudo o crédito de imposto (art. 81.º CIRS; art. 91.º CIRC). Embora equitativo, este método é complexo, burocrático e exige documentação detalhada. O método da isenção, mais simples, aplica-se em situações restritas, mas implica perda de receita fiscal e pode incentivar o planeamento abusivo.

Assim, a residência, em Portugal, cumpre a função de ponto de partida do sistema, mas revela fragilidades. O Estado da residência assume o ónus de evitar a dupla tributação, mas depende de tratados eficazes e de capacidade administrativa para aplicar as regras de forma uniforme¹⁷. Sem isso, o princípio perde utilidade prática e transforma-se numa fonte de incerteza.

Tendo clarificado o papel da residência fiscal na determinação da competência tributária, importa agora analisar o princípio complementar da fonte, que assenta numa lógica distinta, centrada no local de produção do rendimento.

2.2-O princípio da fonte:

O princípio da fonte parte de uma lógica distinta: tributar no Estado em cujo território o rendimento foi gerado, ainda que o beneficiário não seja residente. A justificação reside na ideia de que os recursos, infraestruturas e enquadramento institucional desse Estado foram determinantes para a produção da riqueza.

No ordenamento português, este princípio encontra-se no art. 18.º do CIRS e nos arts. 4.º, 5.º, 87.º e 88.º do CIRC, aplicando-se, entre outros, a rendimentos de trabalho prestado em Portugal, dividendos distribuídos por sociedades residentes ou rendimentos prediais relativos a imóveis situados no país. A doutrina distingue entre fonte de produção (local onde o rendimento é gerado) e fonte de pagamento (local onde o rendimento é colocado à disposição).¹⁸

¹⁷ *Ibidem*, p. 72.

¹⁸ AZEVEDO, Patrícia Anjos. *A Tributação do Rendimento na Residência e na Fonte: Critérios de Atribuição de Competência Tributária Internacional*. Novas Edições Acadêmicas, 2020, pp 121 e ss.

A jurisprudência tem reafirmado estes critérios.

- O tribunal destacou que, para efeitos de tributação de não residentes, é suficiente que o rendimento apresente uma ligação material relevante com Portugal, não sendo necessária a existência de um estabelecimento estável.¹⁹
- Entendeu igualmente que os dividendos distribuídos por uma sociedade com sede em Portugal constituem sempre rendimento de fonte portuguesa, independentemente do local onde ocorre o pagamento ou da conta bancária onde é recebido.²⁰
- O STA reiterou ainda que os rendimentos provenientes de trabalho executado fisicamente em território português são, em qualquer circunstância, considerados de fonte portuguesa, mesmo que o empregador tenha sede no estrangeiro..²¹

Apesar da sua legitimidade, este critério apresenta duas fragilidades principais:

1. Desconsidera a capacidade contributiva global do sujeito, tributando rendimentos isolados sem atender à sua situação económica global.
2. Cria riscos de dupla tributação ou de dupla não tributação. Por exemplo, se Portugal tributar dividendos pagos a um não residente e o Estado de residência não reconhecer crédito de imposto, o contribuinte suporta dupla tributação. Se, pelo contrário, o rendimento ficar isento em ambos, ocorre dupla não tributação.

No plano internacional, as CDT procuram atenuar estas distorções, limitando a tributação na fonte a percentagens reduzidas (5%–15% para dividendos, por exemplo). No entanto, estas reduções são frequentemente exploradas através de *treaty shopping*, ou seja, estruturas artificiais para beneficiar indevidamente de convenções favoráveis.

A economia digital tornou ainda mais evidente a fragilidade da noção clássica de fonte. Serviços digitais prestados sem presença física (streaming, plataformas online) não se enquadram nos critérios tradicionais. Daí a discussão sobre a introdução do conceito de “presença económica significativa”, defendido pela OCDE e pela UE.

¹⁹SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, Processo nº 01750/22.6BEPRT, de 15 de janeiro de 2025, relator Joaquim Condesso. Disponível em <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/6e877c9c802649f380258c180034371f?OpenDocument>

²⁰SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, Processo nº 01113/05, de 31 de janeiro de 2007, Relator António Calhau Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/01113-2007-83268075>

²¹SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, Processo nº 068/09, de 25 de março de 2009, Relator Isabel Marques da Silva. Disponível em www.dgsi.pt

No fundo, a fonte continua a ser um critério legítimo de justiça territorial, mas só faz sentido quando coordenado com mecanismos internacionais de eliminação de distorções. Sem essa coordenação, transforma-se num instrumento que tanto pode sobrecarregar contribuintes como criar oportunidades de planeamento abusivo.

2.3-Conflitos entre Residência e Fonte

A sobreposição destes dois princípios explica a maioria das situações de dupla tributação internacional

Portugal procurou mitigar o problema celebrando mais de 80 CDT, baseadas no Modelo da OCDE, que repartem competências e permitem mecanismos de eliminação da dupla tributação. Em 2020, ratificou o Multilateral Instrument, que introduziu cláusulas anti abuso e redefiniu o conceito de estabelecimento estável²². Apesar disso, surgiram novos desafios interpretativos, nomeadamente na compatibilização entre cláusulas multilaterais e convenções bilaterais existentes.

Na prática portuguesa, predomina o método do crédito de imposto, mas a sua aplicação exige elevada capacidade administrativa. A Autoridade Tributária enfrenta constrangimentos de recursos que dificultam uma aplicação célere e uniforme. Isto significa que, embora Portugal esteja formalmente alinhado com as melhores práticas internacionais, a eficácia prática ainda é limitada.

A tensão entre residência e fonte é, acima de tudo, política. Os Estados procuram maximizar receitas; os contribuintes procuram previsibilidade e justiça. Como lembra Xavier²³, nenhum dos critérios é suficiente por si só; ambos necessitam de harmonização através de convenções internacionais. Brás Carlos²⁴ acrescenta que essa coordenação é essencial para garantir segurança jurídica e justiça fiscal.

Em última análise, o equilíbrio entre residência e fonte deve ser visto não como um obstáculo, mas como um motor de cooperação internacional. A experiência portuguesa mostra que, apesar dos progressos, subsistem limitações significativas que só podem ser superadas com soluções multilaterais robustas e com reforço da capacidade administrativa.

²² OCDE, *Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent BEPS*, 2016. Ratificação por Portugal através da Resolução da Assembleia da República n.º 34/2020. Disponível em <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-multilateral-para-aplicacao-das-medidas-relativas-convencoes-fiscais>.

²³ XAVIER, Alberto, *Direito Tributário Internacional*, 2ª Edição, Almedina, 2009, pp. 22-30.

²⁴ BRÁS CARLOS, Américo Fernando, *Impostos (Teoria Geral)*, 3ª Edição, Almedina, 2010, pp232-233.

Assim, a articulação entre residência e fonte é menos uma questão meramente conceptual e mais um desafio prático de gestão fiscal internacional. É neste contexto que se destaca a Convenção Modelo da OCDE, objeto do Capítulo 3, cuja relevância e disposições estruturantes permitem compreender como os Estados têm procurado conciliar interesses divergentes e eliminar situações de dupla tributação.

Capítulo 3: A convenção modelo da OCDE sobre Impostos sobre o Rendimento e o Capital

3.1-Contexto e relevância da convenção modelo

A origem da convenção modelo remonta às iniciativas da Liga das Nações, nos anos 1920, que identificaram a dupla tributação como obstáculo ao comércio internacional. O texto foi consolidado pela OCDE em 1963 e, desde então, sofreu várias revisões para acompanhar fenómenos como a globalização financeira e a digitalização da economia ²⁵.

Embora se trate de um instrumento de soft law, sem carácter vinculativo, a sua influência é notória: a maioria das CDT assinadas por Portugal e por outros países segue a sua estrutura. Além disso, os Comentários da OCDE são frequentemente usados por tribunais e autoridades fiscais como guias interpretativos.

No entanto, a relevância da Convenção não deve ser confundida com eficácia plena. Muitos conflitos continuam a emergir em torno da residência fiscal ou da qualificação de estabelecimentos permanentes. A doutrina portuguesa reforça este diagnóstico. Rita Calçada Pires assinalava já em 2011 que a lógica do estabelecimento permanente, pilar da Convenção, não se ajusta à realidade do comércio eletrónico.²⁶ Marta Costa Santos argumenta mais recentemente que a economia digital exige repensar os critérios de conexão fiscal, sob pena de se comprometer a justiça fiscal internacional.²⁷

Em Portugal, a influência da Convenção é clara: praticamente todas as CDT assinadas nos últimos 40 anos foram moldadas pelo modelo da OCDE. Mas a experiência prática mostra que, apesar desta padronização, subsistem dificuldades interpretativas, sobretudo em contextos de mobilidade laboral, rendimentos digitais e planeamento fiscal abusivo.

²⁵ OCDE.

²⁶ PIRES, Rita Calçada, *Tributação Internacional do Rendimento Empresarial Gerado Através do Comércio Electrónico*, Almedina, 2011, p. 67.

²⁷ SANTOS, Marta Costa, *Tributação do Rendimento das Empresas no Contexto da Economia Digitalizada*, Almedina, 2025, p. 122.

Assim, a relevância da convenção modelo é dupla: por um lado, fornece um referencial quase universal; por outro, revela fragilidades que justificaram o lançamento do Projeto BEPS, destinado a adaptar o direito fiscal internacional às novas realidades.

3.2–Disposições Estruturantes sobre Residência, fonte e Rendimentos

O núcleo da Convenção é a repartição equilibrada do poder de tributar entre o Estado da residência e o da fonte.

- Residência (art. 4.^o): Define residente como a pessoa sujeita a imposto num Estado devido a domicílio, sede ou direção efetiva. Nos casos de dupla residência, prevê critérios de desempate (habitação permanente, centro de interesses vitais, residência habitual, nacionalidade e, em último caso, acordo entre autoridades competentes)²⁸.

Na prática, porém, estes critérios podem gerar desigualdades: países com administrações fiscais mais robustas têm maior capacidade de comprovar “interesses vitais”, criando um desequilíbrio na aplicação.²⁹

- Fonte (arts. 6.^o–12.^o): O Estado da fonte mantém competência sobre rendimentos gerados no seu território, mas com limites máximos de retenção (por exemplo, 5–15% sobre dividendos). Este regime procura compatibilizar o direito do Estado da fonte com a necessidade de não criar barreiras ao fluxo de capitais³⁰. Contudo, a fixação de taxas máximas não é neutra. No caso da convenção Portugal–Espanha, a retenção limitada na fonte beneficia contribuintes residentes em Portugal, mas pode reduzir a autonomia fiscal de países periféricos.

Equilíbrio entre Estados: Em teoria, a Convenção procura conciliar interesses, mas, na prática, a balança pende para a residência. Em Portugal, a convenção com Espanha ilustra bem este modelo: dividendos sofrem retenção limitada (5%–15%), e a tributação efetiva cabe ao Estado da residência³¹. Pedro Marinho Falcão observa que tal solução pode reduzir a autonomia fiscal de países periféricos e agravar assimetrias.³²

²⁸ OCDE, *Model Tax Convention*, Art. 4.^o, n.º 3.

²⁹ Azevedo, Patrícia Anjos. *A tributação do rendimento na residência e na fonte, fatores de conexão à luz do Direito Fiscal europeu e internacional e dos princípios fundamentais de Direito Fiscal*, Novas edições académicas, 2020.

³⁰ Azevedo, Patrícia Anjos. *A tributação do rendimento na residência e na fonte – Fatores de conexão à luz do Direito Fiscal europeu e internacional e dos princípios fundamentais de Direito Fiscal*. Novas Edições Académicas, 2020.

³¹ Convenção para Evitar a Dupla Tributação Portugal–Espanha (1993), art. 10.^o.

³² Pedro Marinho Falcão & Juracy Soares, *Tributação da Economia Digital: Diálogo Norte–Sul*, Vida Económica, 2023, p. 218

3.3- Métodos de Eliminação da Dupla Tributação:

A dupla tributação resulta da sobreposição dos critérios de residência e de fonte, conduzindo à possibilidade de um mesmo rendimento ser tributado por diferentes jurisdições. Para mitigar este fenómeno, o modelo de convenção da OCDE, no seu artigo 23.^o, estabelece dois métodos principais para eliminar a dupla tributação no Estado da residência: a isenção e o crédito de imposto. A escolha entre estes métodos tem efeitos relevantes sobre a neutralidade fiscal, a eficiência dos sistemas tributários e a prevenção de práticas de evasão ou planeamento fiscal agressivo.

1- Método da Isenção (art. 23.^o-A):

Ao abrigo do método da isenção, o estado da residência abdica de tributar rendimentos obtidos no estrangeiro, desde que estes tenham sido efetivamente tributados no Estado da fonte. A isenção pode assumir duas modalidades:

- Isenção integral, na qual o rendimento estrangeiro é totalmente excluído da base tributável.³³
- Isenção com progressividade, em que os rendimentos isentos são considerados apenas para efeitos de determinação da taxa aplicável ao rendimento global, preservando a progressividade do sistema.³⁴

Este método tem a vantagem da simplicidade e reduz a carga administrativa sobre o contribuinte. Contudo, diversos autores e instituições assinalam que a isenção pode estimular a transferência artificial de rendimentos para jurisdições de baixa ou nula tributação, uma vez que o estado da residência abdica de qualquer poder de tributar esses rendimentos.³⁵

A jurisprudência portuguesa tem vindo a reforçar esta preocupação. Em múltiplos acórdãos, os tribunais salientam que a aplicação automática da isenção deve estar condicionada à

³³ Exemplos de aplicação do método da isenção integral: isenções concedidas a não residentes sobre ganhos de capital obtidos na venda de participações sociais ou de valores mobiliários emitidos por residentes em Portugal e negociados em bolsa; Bem como instrumentos financeiros derivados negociados em bolsa (artigo 27.^o do EBF). Ver BRÁS CARLOS, Américo Fernando, *Impostos (Teoria Geral)*, 3.^a edição, Almedina, 2010, p.237.

³⁴ São exemplos de isenção com progressividade: missões de paz (artigo 38.^o, n.ºs 1 e 2 do EBF); acordos de cooperação no âmbito da NATO (artigo 39.^o n.ºs 1, 2 e 4 do EBF); remunerações recebidas em obras de infraestruturas comuns da NATO (artigo 40.^o do EBF). Ver BRÁS CARLOS, Américo Fernando, *Impostos (Teoria Geral)*, 3.^a edição, Almedina, 2010, p.237.

³⁵ AZEVEDO, Patrícia Anjos, *A tributação do rendimento na residência e na fonte: Critérios de atribuição de competência tributária internacional*. Novas Edições Acadêmicas, 2020, pp225 e ss.

verificação de uma tributação substancial no estado da fonte e à ausência de estruturas artificiais destinadas à erosão da matéria coletável:

- No acórdão do STA de 25-03-2009, enfatizou-se que a isenção não pode ser utilizada para legitimar montagens artificiais que conduzam à evasão fiscal.³⁶
- Já o TCA Sul de 15-01-2025, sublinhou que a aplicação das regras convencionais deve assentar em factos reais e não em formalismos desprovidos de substância económica, sob pena de permitir “transferências artificiais de rendimentos”.³⁷

Em síntese, embora simples, o método da isenção não é neutro: pode favorecer práticas de concorrência fiscal desleal e criar incentivos perversos, exigindo um escrutínio mais rigoroso quanto às condições reais em que os rendimentos são gerados.

2- Método do Crédito de Imposto (art. 23.º-B)

No método do crédito, o estado da residência mantém a tributação global do rendimento, mas concede ao contribuinte um crédito correspondente ao imposto pago no estrangeiro. Este crédito está sujeito a um limite: não pode exceder o valor do imposto nacional que seria devido caso o rendimento tivesse sido obtido internamente. Trata-se, portanto, de um método que preserva o princípio da progressividade e evita a subtributação.

A OCDE considera o crédito de imposto o método mais adequado a sistemas progressivos, enquanto a ONU admite com maior frequência a isenção devido à sua simplicidade e maior previsibilidade para países em desenvolvimento.³⁸

A prática portuguesa confirma esta preferência. Tanto o artigo 81.º do CIRS como o artigo 91.º do CIRC adotam o crédito de imposto como mecanismo padrão de eliminação da dupla tributação internacional, em linha com a generalidade das CDT celebradas por Portugal.

Contudo, o crédito não é um mecanismo uniforme e apresenta diversas variantes, como:

- A imputação integral permite a dedução da totalidade do imposto suportado no estrangeiro, garantindo que o contribuinte pode creditar totalmente o montante pago fora do país. Já a imputação ordinária limita essa dedução ao valor da coleta de IRS ou IRC devida em

³⁶ Disponível em https://www.taxfile.pt/file_bank/news1409_16_1.pdf

³⁷ SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, Processo nº 01750/22.6BEPRT, de 15 de janeiro de 2025, relator Joaquim Condesso. Disponível em <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/6e877c9c802649f380258c180034371f?OpenDocument>

³⁸ Código do IRS, art. 81.º; Código do IRC, art. 91.º.

Portugal, assegurando que o crédito fiscal não excede o imposto nacional a pagar. Trata-se, portanto, de um mecanismo que visa evitar a dupla tributação, ajustando a extensão da dedução consoante a modalidade aplicada,³⁹⁴⁰

- A cláusula do duplo limite, corresponde a uma variante do método da imputação ordinária em que a dedução do imposto estrangeiro é limitada não apenas ao imposto que seria devido em Portugal, mas também à fração do imposto pago no Estado da fonte. Este mecanismo reforça o controlo sobre o montante de crédito fiscal, garantindo que a dedução não ultrapassa simultaneamente os limites definidos por ambos os Estados envolvidos;⁴¹
- O crédito presumido que consiste na atribuição de um crédito de imposto por um valor superior ao imposto efetivamente suportado no outro Estado. Já o crédito fictício corresponde ao montante de imposto que teria sido pago no Estado da fonte caso não existissem benefícios fiscais destinados a promover o investimento estrangeiro. Ambos os mecanismos visam evitar situações de dupla tributação, mas operam através de pressupostos distintos: enquanto o crédito presumido se baseia num valor atribuído acima do imposto pago, o crédito fictício assenta no imposto que seria devido na ausência de incentivos fiscais;⁴²
- O método da imputação efetiva, atende aos rendimentos que foram efetivamente tributados no outro Estado, e a imputação proporcional, que calcula o crédito fiscal com base na percentagem que os rendimentos de fonte externa representam no rendimento total do contribuinte. No entanto, este método não se encontra previsto em nenhuma convenção para evitar a dupla tributação celebrada por Portugal, não tendo por isso, aplicação no contexto convencional português.
- O método da imputação direta que corresponde ao mecanismo através do qual o contribuinte deduz o imposto efetivamente suportado no estado da fonte. Já o método da imputação indireta abrange não apenas o imposto pago pelo próprio contribuinte, mas

³⁹SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, Processo nº 0848/16.4BEPNF, de 4 de maio de 2022, Relator Joaquim Condesso. Disponível em <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/4b19b1042a37256a8025883a00510087?OpenDocument>

⁴⁰SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, Processo nº 0255/17.1BESNT, de 10 de novembro de 2021, Relator Joaquim Condesso. Disponível em <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/b5db94ab840fba1f8025878d007e643b?OpenDocument>

⁴¹ Em Portugal, este método encontra-se previsto em várias Convenções para Evitar a Dupla Tributação (CDT).

Exemplos relevantes incluem as convenções celebradas com França e com o Reino Unido, disponível em [franca.pdf](#) e [reino unido.pdf](#)

⁴² Crédito presumido: previsto em diversas convenções celebradas por Portugal, nomeadamente com Alemanha e Luxemburgo.

Crédito fictício: utilizado em várias CDT celebradas por Portugal, sobretudo com países em desenvolvimento, nas quais se pretende compensar benefícios fiscais concedidos pela jurisdição da fonte.

também a parte do imposto sobre os lucros pagos pela sociedade que distribui os dividendos no outro estado.

Apesar da sua justiça material, o método do crédito de imposto revela-se frequentemente complexo. A sua aplicação exige documentação comprovativa detalhada, comunicação eficaz entre administrações fiscais e capacidade técnica para calcular corretamente os limites legais de dedução. Na prática, estas exigências podem afastar os contribuintes menos familiarizados com questões fiscais, contribuindo para o agravamento de desigualdades no acesso aos mecanismos de eliminação da dupla tributação.

Estas diferenças demonstram que a eficácia dos métodos depende menos da norma escrita e mais da sua aplicação prática. Diversos autores têm salientado essa dimensão prática: Falcão e Soares sublinham que, em países em desenvolvimento, o crédito é difícil de aplicar por falta de mecanismos de verificação.⁴³ Costa Santos acrescenta que, na economia digital, a exigência de documentação agrava a litigiosidade.⁴⁴ Azevedo sublinha ainda que a complexidade destes regimes gera desigualdades práticas entre contribuintes, penalizando os menos capacitados para cumprir exigências burocráticas⁴⁵.

Assim, mesmo os instrumentos concebidos para evitar a dupla tributação podem gerar novas desigualdades: contribuintes mais sofisticados, com acesso a consultoria especializada, conseguem otimizar a aplicação das CDT; já os restantes enfrentam maior risco de dupla tributação efetiva.

A convenção modelo da OCDE tornou-se o principal referencial do direito fiscal internacional. A sua centralidade explica-se pelo carácter padronizador, que facilita a negociação de CDT e cria um quadro comum de interpretação.

Apesar da sua importância, subsistem três fragilidades relevantes:

1. Desequilíbrio estrutural a favor dos Estados de residência

Tal como reconhecido pelo tribunal central do sul⁴⁶, a maioria das CDT reforça a posição do estado de residência, limitando a capacidade de tributação na fonte. Esta tendência prejudica, em particular, países em desenvolvimento, que dependem mais fortemente da tributação de rendimentos gerados no seu território.

⁴³ FALCÃO; Soares, *Tributação da Economia Digital*, cit., p. 230.

⁴⁴ SANTOS, Marta Costa, *Tributação do Rendimento das Empresas no Contexto da Economia Digitalizada*, cit., p. 140.

⁴⁵ AZEVEDO, Patrícia Anjos, *A tributação do rendimento na residência e na fonte: Critérios de atribuição de competência tributária internacional*. Novas Edições Acadêmicas, 2020, pp.225 e ss.

⁴⁶ SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, Processo nº 01750/22.6BEPRT, de 15 de janeiro de 2025, relator Joaquim Condesso. Disponível em

<https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/6e877c9c802649f380258c180034371f?OpenDocument>

2. Inadequação perante a economia digital

A evolução da economia digital demonstra que os critérios tradicionais assentes na “presença física” ou na “fonte territorial” se revelam insuficientes para abranger rendimentos gerados em ambientes digitais, onde a criação de valor ocorre sem qualquer estabelecimento material.

3. Complexidade prática na aplicação dos métodos de eliminação da dupla tributação

Diversos acórdãos têm demonstrado a crescente dificuldade em comprovar o imposto pago no estrangeiro, sobretudo no contexto de rendimentos digitais, cadeias de valor desmaterializadas e estruturas multinacionais. As exigências probatórias e a diversidade de regimes nacionais tornam esse processo mais oneroso e menos eficaz.⁴⁷⁴⁸

No caso português, estas limitações são particularmente relevantes. O país adota as soluções da OCDE, mas enfrenta dificuldades operacionais na sua implementação, sobretudo na verificação do crédito de imposto e no combate ao treaty shopping.

Em síntese, a convenção modelo é indispensável, mas insuficiente. O seu impacto positivo só é real quando conjugado com medidas multilaterais (como o Projeto BEPS e o Instrumento Multilateral) e com reforço da capacidade administrativa nacional. Estas questões preparam o terreno para a análise do Capítulo 4, centrado no planeamento fiscal e nas estratégias de combate às práticas abusivas.

Capítulo 4: Planeamento Fiscal e a Dupla Tributação

4.1- Planeamento fiscal agressivo e os seus Impactos

Como já se analisou ao longo do presente estudo, o contribuinte pode moldar o seu comportamento com vista a alcançar a desejada poupança ou economia fiscal. M. Cozian⁴⁹ sintetiza esta realidade

⁴⁷ SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, Processo nº 0255/17.1BESNT, de 10 de novembro de 2011, Relator Joaquim Condesso. Disponível em:

<https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/b5db94ab840fba1f8025878d007e643b?OpenDocument>

⁴⁸ SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, Processo nº 0848/16.4BEPNF, de 04 de maio de 2022, Relator Joaquim Condesso, Disponível em

<https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/4b19b1042a37256a8025883a00510087?OpenDocument>

⁴⁹ Cf. M. Cozian, 1984:22, apud NUNES, Gonçalo Avelãs, “A cláusula geral anti-abuso de direito em sede fiscal - art. 38., n. 2, da Lei Geral tributária – à luz dos princípios constitucionais do direito fiscal, Fiscalidade, n.º 3, julho de 2000, p. 42.

ao afirmar que, “tal como o bom pai de família no direito civil ou o empresário prudente e avisado no direito contabilístico, o contribuinte esclarecido deve gerir a fiscalidade no melhor dos seus interesses”.

Neste enquadramento, surge o denominado planeamento fiscal *intra legem*, também designado legítimo ou *tax planning*, na terminologia anglo-saxónica. Para Saldanha Sanches⁵⁰, este consiste numa técnica de redução da carga fiscal através da qual o sujeito passivo renuncia a determinado comportamento por este estar associado a uma obrigação tributária ou escolhe, entre as diversas alternativas previstas no ordenamento jurídico, aquela que, por ação intencional ou omissão do legislador, acarreta menores encargos fiscais. Azevedo⁵¹ reforça esta conceção ao sustentar que esta modalidade de planeamento se encontra “dentro das faculdades conferidas pelo legislador, traduzindo-se na liberdade de escolha da solução mais favorável à luz da situação fiscal concreta de determinado contribuinte, seja pessoa singular ou coletiva”.

A designação de planeamento *intra legem* justifica-se, assim, pelo facto de a poupança fiscal obtida resultar de forma expressa ou implícita da própria lei. Essa economia pode ser alcançada através de mecanismos como exclusões fiscais, deduções específicas, reporte de prejuízos, isenções fiscais ou ainda o recurso a zonas francas. Nestas circunstâncias, o contribuinte atua *secundum legem*, motivo pelo qual o seu comportamento não pode ser censurado. Antunes⁵² corrobora esta posição ao defender que estamos perante o exercício de um verdadeiro direito do contribuinte, “um direito de agir desta forma, para o seu próprio benefício, por se tratar de um imperativo de racionalidade económica e de boa gestão comercial, financeira e fiscal”.

Deste enquadramento resultam duas conclusões essenciais: por um lado, o legislador, dentro dos limites constitucionais, pode criar regimes fiscais mais favoráveis para determinados atos ou operações, cabendo ao contribuinte a possibilidade de os adotar legitimamente; por outro lado, o planeamento fiscal deve ser entendido como uma prática comum e lícita, incentivada pelo próprio Estado através da lei, não devendo, por isso, ser confundido com práticas abusivas ou ilícitas.

Apesar disso, a noção de planeamento fiscal não encontra uma definição única e pacífica na lei ou na doutrina. Em termos gerais, pode ser entendido como o conjunto de opções adotadas por um contribuinte com a finalidade de reduzir os encargos tributários. Neste sentido, Germano Marques

⁵⁰Cf. SANCHES, Saldanha, *Os limites do Planeamento Fiscal, Substância e Forma no Direito Fiscal Português, Comunitário e Internacional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, p. 21.

⁵¹ Cf. AZEVEDO, Patrícia Anjos, “A tributação do rendimento na residência e na fonte – Fatores de conexão à luz do Direito Fiscal europeu e internacional e dos princípios fundamentais de Direito Fiscal”, *Verbo Jurídico*, julho de 2005, p. 17.

⁵² ANTUNES, Francisco Vaz, “A evasão fiscal e o crime de fraude fiscal no sistema legal português”, *Verbo Jurídico*, julho de 2005, p.17

da Silva⁵³ defende que o planeamento fiscal corresponde à organização dos atos do contribuinte em conformidade com a lei tributária, visando o não pagamento, o menor pagamento ou o diferimento do imposto, sempre em respeito pelas normas vigentes. O autor distingue claramente esta conduta da sonegação fiscal, que se traduz num procedimento fraudulento destinado a iludir a Administração Tributária e a evitar o pagamento de impostos devidos.

Partindo desta conceptualização, é possível distinguir três modalidades de planeamento fiscal: o planeamento fiscal legítimo (*intra legem*), que resulta da utilização de mecanismos expressamente previstos pelo legislador; o planeamento fiscal abusivo (*extra legem*), também chamado agressivo, excessivo ou elisivo, que procura explorar lacunas ou ambiguidades legais, situando-se numa zona cinzenta em que o propósito económico é frequentemente questionável; e, por fim, a fraude ou evasão fiscal (*contra legem*), correspondente a práticas ilícitas diretamente contrárias às normas jurídicas.

A fronteira entre planeamento legítimo e ilegítimo é, no entanto, particularmente ténue, dependendo em grande medida da interpretação que a Administração Tributária dá à lei no momento da sua aplicação a casos concretos. Esta dificuldade é especialmente visível no contexto do planeamento fiscal abusivo, que gera perda de receitas públicas, transfere encargos para os contribuintes cumpridores, distorce a concorrência ao conceder vantagens indevidas e aumenta os custos de fiscalização. Embora estas práticas não acarretem sanções criminais, podem conduzir a correções da matéria coletável, liquidações adicionais e conseqüentemente ao aumento do imposto a pagar.

Para mitigar estas situações, o ordenamento jurídico português contempla normas anti abuso, entre as quais se destaca a cláusula geral prevista no artigo 38.º, n.º 2 da Lei Geral Tributária, complementada por disposições específicas aplicáveis a contextos determinados. Todavia, a existência destas regras não resolve a dificuldade prática de distinção entre planeamento legítimo e abusivo. Azevedo⁵⁴ salienta que a verdadeira problemática reside em delimitar o exercício legítimo da liberdade de gestão fiscal do abuso de direito tributário. A aplicação da cláusula geral anti abuso confirma esta dificuldade, dado que a Administração Tributária enfrenta obstáculos relevantes em demonstrar a inexistência de propósito económico real, o que gera insegurança para os contribuintes e reduz a eficácia da norma.

Neste contexto, a doutrina portuguesa tem procurado sistematizar as diferentes formas de planeamento fiscal ao longo de um contínuo que vai da legalidade estrita ao abuso. Assim, autores

⁵³ SILVA, Germano Marques, *Da Ética, Imposto e Crime ou o Princípio da Moralidade no Direito Penal Tributário*, p.10.

⁵⁴ AZEVEDO, Patrícia Anjos, "A tributação do rendimento na residência e na fonte - Fatores de conexão à luz do Direito Fiscal europeu e internacional e dos princípios fundamentais de Direito Fiscal", p.51.

como Sanches⁵⁵, Vaz Antunes⁵⁶ e Nunes⁵⁷ defendem que estas classificações permitem analisar com maior rigor as estratégias adotadas pelos contribuintes e aferir a sua conformidade com o sistema jurídico-tributário. Nesta linha, Fernandes da Silva⁵⁸ destaca que o planeamento *intra legem* corresponde ao exercício legítimo da liberdade de escolha fiscal, através da utilização de deduções, isenções ou benefícios previstos na lei, representando uma prática lícita de eficiência fiscal.

Por sua vez, o planeamento *extra legem* caracteriza-se por operações ou estruturas que, sem violar diretamente a lei, exploram as suas lacunas ou ambiguidades, com um propósito económico frequentemente questionável. Neste âmbito, a análise da substância das operações é essencial para distinguir a otimização legítima do abuso. Já o abuso de direito refere-se a estruturas concebidas unicamente para obter vantagens fiscais, sem qualquer propósito económico real, sendo repudiado pela doutrina e jurisprudência, e sujeito a mecanismos de correção como a cláusula geral anti abuso. Como sustenta Antunes⁵⁹, este tipo de práticas compromete os princípios de justiça e equidade fiscal, justificando a sua repressão.

No panorama internacional, uma das práticas mais discutidas é o chamado *treaty shopping*, que consiste na utilização estratégica de convenções fiscais para aceder a benefícios sem uma verdadeira ligação económica. Embora respeite, em muitos casos, a legalidade formal, esta prática enfraquece a confiança no sistema fiscal e agrava a perceção de desigualdade entre contribuintes, sobretudo pela utilização de jurisdições como Luxemburgo e Países Baixos para canalização de fluxos financeiros.

No contexto português, o desafio é ainda mais complexo: como equilibrar a necessidade de captar investimento estrangeiro com a responsabilidade de evitar a erosão da base fiscal?

A resposta internacional e os limites da eficácia:

A resposta internacional tem sido clara: endurecimento. O Instrumento Multilateral introduziu o *Principal Purpose Test (PPT)*, permitindo às administrações negar benefícios convencionais sempre

⁵⁵ SANCHES, Saldanha, *Os limites do Planeamento Fiscal, Substância e Forma no Direito Fiscal Português, Comentário e Internacional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, p.21.

⁵⁶ ANTUNES, Francisco Vaz, "A evasão fiscal e o crime de fraude fiscal no sistema legal português", *Verbo Jurídico*, julho de 2005, p. 17.

⁵⁷ NUNES, Gonçalo Avelãs, "A cláusula geral anti-abuso de direito em sede fiscal-art. 38º, nº2, da lei geral tributária- à luz dos princípios constitucionais do direito fiscal", *Fiscalidade*, nº3 de julho de 2000, p. 43.

⁵⁸ SILVA, Amândio Fernandes, *O direito dos contribuintes ao planeamento fiscal*, *Revista da Câmara dos Técnicos Oficiais de contas*, Ano IX, nº104, novembro de 2008, pp- 42 a 44.

⁵⁹ ANTUNES, Francisco Vaz, "A evasão fiscal e o crime de fraude fiscal no sistema legal português", *Verbo Jurídico*, julho de 2005, p. 17.

que se conclua que um dos principais objetivos foi a obtenção de vantagens fiscais indevidas. Todavia, autores como Pinheiro⁶⁰ e Oberson⁶¹ questionam se este instrumento, de natureza marcadamente indeterminada, não acabará por gerar insegurança jurídica. O risco é transformar um conceito de combate ao abuso numa cláusula demasiado aberta, deixando ao intérprete uma margem ampla que pode colidir com os princípios da legalidade e da tipicidade fiscal.

Em Portugal, a experiência mostra um desfasamento entre a sofisticação normativa e a capacidade administrativa. Enquanto o legislador transpõe diretivas e ratifica convenções, a Autoridade Tributária continua limitada em recursos humanos e tecnológicos. Isto cria um paradoxo: temos um quadro jurídico formalmente alinhado com as melhores práticas internacionais, mas a eficácia prática no terreno é questionável – como também observa Catarino⁶².

O impacto reputacional:

Por fim, não pode ser ignorado o impacto reputacional.

O planeamento fiscal agressivo não é apenas um problema de receitas perdidas; representa também uma ameaça à integridade e à confiança no sistema tributário. A tributação desempenha, além da função arrecadatória, um papel simbólico: traduz a ideia de contributo solidário para o financiamento das despesas públicas. Quando determinados contribuintes – em especial grandes grupos multinacionais – conseguem reduzir drasticamente a sua fatura fiscal através de estruturas artificiais, a perceção pública é de quebra do pacto social e de desigualdade perante a lei.

Essa erosão de confiança tem múltiplas consequências. Em primeiro lugar, fragiliza a legitimidade democrática da tributação: os cidadãos tendem a questionar por que razão devem cumprir as suas obrigações fiscais quando observam que outros, com maior capacidade contributiva, escapam à carga tributária. Em segundo lugar, gera um efeito de contágio, estimulando práticas de incumprimento ou informalidade fiscal por parte de pequenos contribuintes, que sentem injustiça no tratamento desigual. Por último, compromete a reputação internacional do Estado que se associa a estas práticas, afetando a credibilidade junto de parceiros comerciais e de organizações multilaterais.

Como sublinha Azevedo, mais do que uma questão técnica, o combate ao planeamento fiscal abusivo é um imperativo político e social, pois está em causa a própria confiança dos cidadãos na justiça

⁶⁰ PINTO, José Alberto Pinheiro, *Planeamento Fiscal e Normas Antiabuso*, In *Planeamento e Evasão Fiscal Jornadas de Contabilidade e Fiscalidade*, Vida Económica, Porto, p. 210.

⁶¹ OBERSON, Xavier. *International Tax Law*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

⁶² CATARINO, João Ricardo. *Justiça Fiscal e Administração Tributária*. Coimbra: Almedina, 2018.

do sistema⁶³. A percepção de que o fisco não trata todos de forma igual mina a coesão social e aumenta o risco de contestação às políticas fiscais. Nesta linha, Morais⁶⁴ também defende que a legitimidade do sistema fiscal não depende apenas da sua eficácia arrecadatória, mas sobretudo da percepção de equidade e justiça distributiva.

De facto, a literatura internacional tem enfatizado que as empresas que recorrem a esquemas agressivos de planeamento não enfrentam apenas riscos fiscais, mas igualmente riscos reputacionais, com reflexos no valor de mercado e na relação com consumidores e investidores. Estudos recentes mostram que a percepção pública de “fuga aos impostos” pode conduzir a boicotes, queda de confiança dos acionistas e perda de competitividade no longo prazo. A responsabilidade fiscal passou, assim, a integrar a agenda de *compliance* e de sustentabilidade corporativa, ao lado de preocupações ambientais e sociais.

Em suma, o impacto reputacional do planeamento fiscal agressivo revela que o tema ultrapassa os limites da técnica tributária, exigindo uma abordagem integrada entre direito, economia e ética empresarial. O reforço da transparência, da cooperação internacional e da aplicação efetiva de medidas anti abuso constitui, por isso, não apenas uma necessidade arrecadatória, mas também uma condição para preservar a confiança no contrato social subjacente ao sistema fiscal.

Contudo, a linha que separa o planeamento fiscal agressivo de práticas ilícitas pode ser ténue. Assim, importa compreender de que forma determinadas estratégias de planeamento podem evoluir para verdadeiras situações de evasão fiscal.

4.2-Como o planeamento fiscal pode criar situações de evasão fiscal

Tendo previamente analisado o fenómeno do planeamento fiscal agressivo e os seus impactos sobre a justiça e a eficiência do sistema tributário, importa agora compreender de que forma esse mesmo planeamento pode, em determinadas circunstâncias, degenerar em situações de evasão fiscal.

O planeamento fiscal agressivo caracteriza-se pela utilização intensiva de lacunas legais, zonas de neutralidade normativa e assimetrias existentes entre diferentes ordenamentos jurídicos. Trata-se de práticas que, embora formalmente lícitas, aproximam-se perigosamente da fronteira que separa a legalidade da ilegalidade. Quando estas estratégias deixam de se traduzir numa mera otimização fiscal permitida e passam a apoiar-se em mecanismos artificiais, simulados ou desprovidos de

⁶³ MAGALLHÃES, Paulo Sérgio de Sousa; AZEVEDO, Patrícia Anjos. *Tax Planning: A problemática, as suas fronteiras, medidas antiabuso e questões conexas*. Novas edições Acadêmicas, 2020. p. 9.

⁶⁴ MORAIS, Rui Duarte. *Apontamentos ao IRC*. Coimbra: Almedina, 2019.

substância económica real, ocorre uma alteração qualitativa na sua natureza jurídica. Nesse momento, já não se trata apenas de uma opção fiscal agressiva, mas de uma verdadeira infração tributária⁶⁵.

A doutrina distingue, de forma clara, entre elisão fiscal e evasão fiscal. A elisão fiscal corresponde ao exercício legítimo da liberdade de organização do contribuinte, dentro dos limites da lei, para reduzir a sua carga tributária. Já a evasão fiscal consiste na violação intencional das normas tributárias, com o objetivo de reduzir ou eliminar a obrigação fiscal⁶⁶. Esta última não se confunde com a simples utilização estratégica da lei, mas envolve manipulação ou ocultação de factos juridicamente relevantes, recorrendo, por exemplo, à omissão, à falsificação documental ou à simulação de operações⁶⁷.

O Regime Geral das Infrações Tributárias (RGIT) confirma esta diferença de planos ao classificar as infrações em crimes e contraordenações (artigo 2.º), prevendo sanções distintas consoante a gravidade da conduta⁶⁸. Assim, o que pode começar como um planeamento fiscal agressivo – situado ainda no domínio do permitido, embora questionável do ponto de vista ético e da justiça fiscal – pode, em certos contextos, evoluir para evasão fiscal ou fraude, sujeita a sanções penais ou contraordenacionais.

Neste ponto, Bandeira chama a atenção para a dimensão constitucional do problema, lembrando que a utilização abusiva de expedientes fiscais não pode comprometer os princípios fundamentais da legalidade e da igualdade tributária. Para o autor, sempre que o planeamento fiscal se converte em prática evasiva, rompe-se a confiança no sistema fiscal e agrava-se a perceção de injustiça entre os contribuintes.⁶⁹

De forma complementar, Azevedo sublinha que a linha divisória entre planeamento fiscal agressivo e evasão fiscal não é meramente quantitativa, isto é, não se trata somente da intensidade com que se exploram lacunas legais, mas essencialmente da sua natureza e qualidade. O que é determinante é a existência – ou não – de uma substância económica real nas operações praticadas. Na ausência dessa substância, a operação perde legitimidade e insere-se no campo da evasão fiscal⁷⁰.

⁶⁵ MACHADO, Jónatas E.M.; DA COSTA, Paulo Nogueira, *Manual de Direito Fiscal – Perspetiva Multinível*, Almedina 2018, 2ª edição, pp 476 e ss.

⁶⁶ AZEVEDO, Patrícia Anjos; MAGALHÃES, Paulo Sérgio, *Tax Planning: A problemática, as suas fronteiras, medidas antiabuso*, Almedina, 2018, p. 112

⁶⁷ MACHADO, Jónatas E.M.; DA COSTA, Paulo Nogueira, *Manual de Direito Fiscal – Perspetiva Multinível*, p. 478

⁶⁸ Lei n.º 15/2001, de 5 de junho – Regime Geral das Infrações Tributárias, artigos 2.º e 3.º

⁶⁹ BANDEIRA, Gonçalo de Melo; AZEVEDO, Patrícia Anjos, *Branqueamento de Capitais, Fraude Fiscal e corrupção Internacional*, Revista Brasileira de Estudos Jurídicos, Montes Claros, Minas Gerais, Brasil, Vol. 11, nº2, Jul./Dez., 2016, p. 14.

⁷⁰ AZEVEDO, Patrícia Anjos; MAGALHÃES, Paulo Sérgio, op. cit., p. 28.

Autores como Machado e Nogueira da Costa reforçam a natureza ambivalente do planeamento fiscal agressivo: por um lado, traduz a liberdade do contribuinte em organizar os seus negócios de forma eficiente; por outro, representa um risco de degenerar em ilícito tributário, sobretudo quando a minimização da carga fiscal prevalece sobre a substância e a realidade económica das operações.⁷¹

Deste modo, a passagem do planeamento fiscal agressivo para a evasão fiscal não deve ser entendida como uma simples continuidade ou gradação. Enquanto no primeiro caso ainda se permanece na esfera da licitude — embora de forma questionável do ponto de vista ético e social —, no segundo entra-se diretamente no domínio da ilicitude, com todas as consequências sancionatórias previstas pelo RGIT⁷². Esta compreensão evidencia a importância de uma análise rigorosa tanto da substância económica das operações como da intenção do contribuinte, elementos centrais para distinguir entre uma estratégia fiscal legítima e uma prática ilícita.

Perante estes riscos, os ordenamentos jurídicos, incluindo o português, procuraram desenvolver medidas específicas para contrariar o planeamento abusivo, reforçando a equidade e a justiça fiscal. É sobre estas respostas que incide a próxima subsecção.

4.3—Medidas contra o Planeamento Fiscal Abusivo

O planeamento fiscal abusivo constitui um dos maiores desafios à justiça fiscal contemporânea, uma vez que compromete a equidade entre contribuintes, distorce a concorrência leal e coloca em risco a sustentabilidade das finanças públicas. Embora o planeamento fiscal *extra legem* não configure, por si só, uma prática ilícita, sendo, portanto, insuscetível de punição criminal, tal não significa que estas práticas devam permanecer sem resposta. É precisamente neste contexto que emergem as chamadas medidas anti abuso, concebidas para contrariar os efeitos do planeamento abusivo e restabelecer a justiça fiscal.

A doutrina, contudo, alerta para os limites destas medidas. Como observa Azevedo⁷³, as cláusulas anti abuso não eliminam a dificuldade de delimitar o planeamento legítimo face ao abusivo, impondo à Administração Tributária uma atuação criteriosa e fundamentada.

⁷¹ MACHADO, Jónatas E.M.; DA COSTA, Paulo Nogueira, *Manual de Direito Fiscal – Perspetiva Multinível*, p.476.

⁷² RGIT — Artigo 104.^º (Fraude qualificada): prevê penas mais severas (prisão de 1 a 5 anos, multa, etc.) para formas qualificadas de fraude fiscal.

⁷³ MAGALHÃES, Paulo Sérgio; AZEVEDO, Patrícia Anjos; *Tax Planning: A problemática, as suas fronteiras, medidas antiabuso*, Almedina, 2018, p.70.

No plano internacional, a iniciativa mais relevante é o Projeto BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) da OCDE, lançado em 2013 em colaboração com o G20. Este projeto tem como finalidade combater a erosão das bases tributáveis e o desvio artificial de lucros para jurisdições de baixa tributação, através de um conjunto de 15 ações concretas. Entre as mais significativas encontram-se:

- a prevenção do abuso de convenções fiscais (*treaty shopping*);
- a obrigação de Relato País por País (*Country-by-Country Reporting*), que reforça a transparência;
- a criação do Instrumento Multilateral, que permite alterar simultaneamente diversos tratados fiscais bilaterais, acelerando a aplicação de normas anti abuso.

Estas medidas refletem uma crescente coordenação internacional na luta contra práticas fiscais agressivas.

No contexto da União Europeia, destaca-se a Diretiva Anti Elisão Fiscal (ATAD – 2016/1164/UE), que introduziu regras comuns contra práticas abusivas e foi transposta para o ordenamento jurídico português pela Lei n.º 32/2019, de 3 de maio. Entre os seus principais eixos encontram-se a limitação da dedução de juros, as normas sobre sociedades estrangeiras controladas, a regulação de discrepâncias híbridas e o reforço da cláusula geral anti abuso.

Complementarmente, a Diretiva DAC6 estabeleceu a obrigação de comunicação de mecanismos transfronteiriços potencialmente agressivos por parte dos intermediários fiscais, reforçando o carácter preventivo e dissuasor da política anti abuso europeia.⁷⁴

No plano nacional, Portugal dispõe de um conjunto articulado de instrumentos anti abuso. Destaca-se a Cláusula Geral Anti abuso (CGAA), prevista no artigo 38.º da Lei Geral Tributária, que confere à Administração Tributária a possibilidade de desconsiderar atos ou negócios jurídicos desprovidos de substância económica cuja finalidade principal seja a obtenção de vantagens fiscais.

A par da cláusula geral, existem diversas cláusulas específicas anti abuso, aplicáveis em situações concretas, como as regras de preços de transferência, a imputação de rendimentos de entidades não residentes localizadas em regimes fiscais privilegiados, a correção do valor de transmissão de imóveis, a limitação da dedutibilidade de gastos de financiamento e as regras relativas ao crédito de

⁷⁴ Cf. Diretiva (UE) 2016/1164 do Conselho, de 12 de julho de 2016 (ATAD); Diretiva (UE) 2018/822 do Conselho, de 25 de maio de 2018 (DAC6).

imposto e retenção na fonte. Estas medidas procuram reduzir a margem para planeamentos artificiais e alinhar a carga fiscal com a realidade económica das operações⁷⁵.

A doutrina portuguesa tem sublinhado tanto as potencialidades como os limites destas medidas. Azevedo observa que, embora a CGAA e as cláusulas específicas reforcem o combate ao planeamento abusivo, subsiste a dificuldade prática em distinguir entre planeamento legítimo e ilegítimo, o que exige da Administração Tributária uma atuação criteriosa e fundamentada⁷⁶.

O planeamento fiscal é um fenómeno inevitável, mas a sua fronteira com o abuso e a evasão exige constante vigilância. O equilíbrio é delicado: permitir a liberdade de gestão fiscal sem abrir espaço para práticas que corroem a equidade e a justiça tributária.

Portugal está formalmente alinhado com as melhores práticas internacionais, mas a eficácia prática das medidas depende da capacidade administrativa da Autoridade Tributária e da cooperação internacional.

Mais do que uma questão técnica, o combate ao planeamento abusivo é um imperativo político e social. A confiança no sistema fiscal depende não apenas da sua eficiência arrecadatória, mas também da perceção de equidade e justiça.

Deste modo, conclui-se que a dimensão reputacional do planeamento fiscal abusivo assume uma importância tão significativa quanto a sua vertente técnica, exigindo uma atuação firme para salvaguardar a equidade e a legitimidade do sistema fiscal. Este enquadramento serve de preparação para o Capítulo 5, que se dedicará a analisar a aplicação prática das convenções de dupla tributação em Portugal, avaliando os seus impactos concretos sobre trabalhadores, empresas e investimento estrangeiro.

Capítulo 5: A Aplicação dos tratados de dupla tributação em Portugal

5.1- Tratados em vigor e o impacto no investimento

⁷⁵ MAGALHÃES, Paulo Sérgio de Sousa, *O Planeamento Fiscal: Análise da problemática e das suas fronteiras, medidas antiabuso e questões conexas*, Dissertação de Mestrado, Politécnico do Porto, 2020, pp. 82-104.

⁷⁶ AZEVEDO, Patrícia Anjos, "Breves notas sobre o planeamento fiscal, as suas fronteiras e as medidas antiabuso", in *A Fiscalidade como Instrumento de Recuperação Económica*, Vida Económica, Porto, 2011, p.301.

A política fiscal internacional de Portugal tem-se orientado, desde os anos 1970, pela celebração de convenções destinadas a eliminar a dupla tributação jurídica e a reforçar a integração económica do país no sistema internacional. O primeiro tratado relevante foi assinado com o Brasil em 1971 (Decreto-Lei n.º 244/71, de 2 de junho)⁷⁷, seguido da convenção com a Suíça em 1974 (Decreto n.º 716/74, de 12 de dezembro⁷⁸), a qual veio a estabelecer regras fundamentais em matéria de tributação de rendimentos transfronteiriços. Desde então, Portugal tem vindo a expandir progressivamente a sua rede de convenções, contando atualmente com mais de 80 tratados em vigor, abrangendo não apenas parceiros europeus e membros da OCDE, mas também países da CPLP e economias emergentes em África e na Ásia. Esta rede coloca Portugal entre os países com maior densidade de convenções fiscais na União Europeia, embora ainda abaixo de jurisdições altamente competitivas como Luxemburgo ou os Países Baixos.

As convenções para evitar a dupla tributação seguem, em regra, o modelo da OCDE, estabelecendo critérios de residência fiscal, mecanismos de desempate de conflitos de residência, divisão de poderes de tributação entre o Estado da fonte e o Estado da residência, regras específicas para dividendos, juros e royalties, bem como métodos de eliminação da dupla tributação, seja por isenção, seja por crédito de imposto. Acresce ainda a previsão de cláusulas de não discriminação e mecanismos de resolução amigável de litígios. Estas disposições são de particular relevância para o investimento estrangeiro, pois conferem previsibilidade jurídica e reduzem substancialmente a incerteza quanto ao tratamento fiscal de fluxos internacionais de rendimento. A título ilustrativo, as taxas de retenção na fonte, que em regime interno podem ascender a 25%, são frequentemente reduzidas para valores entre 5% e 10% em virtude da aplicação das convenções, tornando o repatriamento de lucros e capitais menos oneroso e mais eficiente.

O impacto dos tratados de dupla tributação no investimento estrangeiro em Portugal tem sido analisado em diferentes estudos empíricos. As evidências sugerem que estes acordos reduzem a carga fiscal incidente sobre rendimentos transfronteiriços e, conseqüentemente, favorecem o investimento direto estrangeiro, promovendo tanto o número de operações de fusões e aquisições internacionais como o valor médio destas transações. Pinto e Sousa, demonstram este efeito ao analisarem o aumento do valor médio das aquisições internacionais em Portugal após a celebração de convenções fiscais.⁷⁹

⁷⁷ Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/244-1971-643921>.

⁷⁸ Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto/716-1974-467198>.

⁷⁹ PINTO, Catarina; SOUSA, Miguel, *Impacto dos Tratados de Dupla Tributação nas Aquisições Transfronteiriças*. Notas económicas, Universidade do Porto, 2019. Disponível em https://impactum-journals.uc.pt/notaseconomicas/article/view/2183-203X_48_2?utm_source.

No espaço da lusofonia, a celebração de convenções com países como Angola (2019) e Timor-Leste (2022) assume uma importância estratégica, não apenas pela promoção do investimento bilateral, mas também pela consolidação de Portugal enquanto plataforma fiscal e financeira para fluxos de capital com destino a África e à Ásia de expressão portuguesa. Estes tratados, ao preverem taxas reduzidas sobre dividendos, juros e royalties, aumentam a eficiência do repatriamento de lucros e reforçam a segurança jurídica, elementos essenciais para a sustentação de projetos de médio e longo prazo em setores estratégicos como energia, telecomunicações e banca.

Contudo, os benefícios destas convenções não estão isentos de limitações e riscos. Por um lado, a sua aplicação exige um esforço considerável de *compliance*, uma vez que a obtenção das reduções ou isenções previstas depende da apresentação de certificados de residência fiscal, prova de beneficiário efetivo e, em alguns casos, da demonstração de uma substância económica efetiva. Este requisito pode implicar custos adicionais e burocracia significativa para os contribuintes, sobretudo pequenas e médias empresas. Por outro lado, não se pode ignorar o risco de utilização abusiva das convenções, através de práticas de arbitragem fiscal que exploram discrepâncias entre regimes jurídicos, permitindo a deslocação artificial de lucros para jurisdições mais favoráveis. Daqui decorre a importância da adesão de Portugal à Convenção Multilateral da OCDE para a Implementação de Medidas Relativas às Convenções Fiscais Instrumento Multilateral, que entrou em vigor em 2021, introduzindo cláusulas anti abuso, ajustando a definição de estabelecimento permanente e reforçando a cooperação internacional em matéria de resolução de litígios.⁸⁰

Importa ainda sublinhar que a celebração de convenções acarreta custos orçamentais para o Estado português, uma vez que a redução de taxas de retenção implica, em termos imediatos, a renúncia a receitas fiscais. A racionalidade subjacente a esta escolha reside na expectativa de que o efeito positivo no aumento do investimento estrangeiro, na criação de emprego e na dinamização da economia compense a perda direta de receita tributária. Trata-se, portanto, de um instrumento de política económica que exige equilíbrio entre competitividade fiscal e proteção da base tributária.

Em suma, a rede de convenções para evitar a dupla tributação celebrada por Portugal constitui um dos pilares da sua política externa económica. O impacto positivo na atração de investimento estrangeiro é inegável, tanto pela segurança jurídica que proporciona, como pela redução de custos fiscais para os investidores. Porém, a eficácia destes instrumentos depende da sua correta aplicação, da capacidade de prevenir abusos e da sua adaptação a novos desafios, em especial os

⁸⁰ OCDE (2017). *Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting*. Paris: OECD Publishing.

colocados pela economia digital, cujo enquadramento jurídico-fiscal ainda não encontra resposta adequada nas convenções clássicas baseadas na presença física do investidor.

5.2- Casos práticos de Aplicação

A aplicação prática das convenções para evitar a dupla tributação em Portugal tem sido frequentemente analisada pelos tribunais arbitrais e administrativos. Estes litígios permitem observar como conceitos como residência fiscal, estabelecimento estável e beneficiário efetivo são interpretados e operacionalizados na prática.

Um primeiro exemplo encontra-se no âmbito da Convenção entre Portugal e o Reino Unido. O Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD), no processo n.º 347/2019-T, apreciou a situação de uma contribuinte cuja residência fiscal era disputada entre os dois Estados. A Autoridade Tributária portuguesa tinha considerado que a mesma mantinha residência em Portugal e procedeu à liquidação de IRS. O tribunal, aplicando o artigo 4.º da convenção e os critérios de desempate nela previstos, concluiu que a contribuinte deveria ser considerada residente no Reino Unido. Por esse motivo, declarou ilegal a liquidação efetuada em Portugal, reforçando a importância das regras convencionais de resolução de conflitos de residência⁸¹.

Também no âmbito da Convenção entre Portugal e Espanha surgem casos relevantes. No processo n.º 511/2021-T, o CAAD analisou a situação de um contribuinte que alegava ser residente em Espanha, apesar de a Autoridade Tributária o ter considerado residente em Portugal. O tribunal avaliou critérios como o centro de interesses vitais, a permanência habitual e a nacionalidade, concluindo que a residência deveria ser atribuída a Espanha. Em consequência, anulou a liquidação de IRS em Portugal, evidenciando a utilidade prática dos mecanismos convencionais de desempate⁸².

Por fim, merece destaque a aplicação da Convenção entre Portugal e Angola, em vigor desde 2019. Um exemplo prático prende-se com o repatriamento de dividendos de subsidiárias angolanas para as respetivas matrizes portuguesas. Sem convenção, estes dividendos estariam sujeitos a uma taxa de retenção na fonte entre 15% e 20%. Graças à CDT, a retenção foi reduzida para 8%, desde que a empresa portuguesa detenha pelo menos 25% do capital durante 365 dias consecutivos. Em

⁸¹ SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, Processo n.º 01502/12, de 29 de outubro de 2014; Relator Dulce Neto. Disponível em <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/3b2bfc55416d12bf80257d8600408b20?OpenDocument>

⁸² SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, Processo n.º:060/20.8BALS, de 20 de janeiro de 2021; Relator José Gomes Correia. Disponível em www.dgsi.pt

simultâneo, o regime interno português da participação isenta permite eliminar a dupla tributação económica, tornando estas operações mais eficientes e seguras do ponto de vista jurídico-fiscal⁸³.

Estes casos mostram que as convenções de dupla tributação não são apenas instrumentos abstratos de política fiscal internacional, mas mecanismos vivos, aplicados quotidianamente em litígios concretos. Demonstram também que a jurisprudência nacional desempenha um papel essencial na garantia de segurança jurídica, assegurando que os contribuintes não sejam prejudicados por interpretações restritivas ou excessivas da Administração Tributária.

5.3- Desafios Atuais e a economia digital

A economia digital constitui um dos maiores desafios à eficácia das convenções de dupla tributação celebradas por Portugal. Estas convenções foram concebidas em função de modelos de negócio tradicionais, baseados na presença física de empresas, na territorialidade dos rendimentos e em ativos tangíveis. Contudo, os novos modelos digitais assentam em plataformas *online*, serviços em nuvem, monetização de dados e exploração de intangíveis, colocando em causa a adequação dos critérios clássicos de residência e fonte.

Um dos problemas centrais reside na definição de estabelecimento estável. De acordo com a convenção modelo da OCDE, esta noção pressupõe a existência de uma instalação fixa de negócios ou a atuação de um agente dependente em determinado território. No entanto, na economia digital, é possível gerar receitas significativas num país sem nele existir qualquer presença física. Este vazio normativo permite que multinacionais digitais, como empresas de comércio eletrónico ou plataformas de publicidade online, paguem poucos ou nenhuns impostos nos Estados da fonte, criando fenómenos de erosão da base tributária⁸⁴.

A OCDE reconheceu esta dificuldade e, no âmbito do Plano de Ação BEPS, lançou em 2015 a Ação 1 – Abordar os desafios da economia digital, propondo soluções baseadas em novos critérios de conexão, como a “presença económica significativa”. Mais recentemente, avançou com os Pilares Um e Dois: o primeiro atribui direitos de tributação ao Estado da fonte com base na localização dos utilizadores, e o segundo estabelece um imposto mínimo global de 15% sobre os lucros de grupos

⁸³ Convenção entre Portugal e Angola para evitar a dupla tributação, aprovada pelo Decreto n.º 15/2019, de 21 de maio.

⁸⁴ OCDE, *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 – 2015 Final Report*, OECD Publishing, Paris, 2015.

multinacionais com faturação consolidada superior a 750 milhões de euros⁸⁵. Portugal aderiu a esta solução em 2021, mas a sua aplicação prática levanta dúvidas quanto ao impacto na competitividade fiscal do país.

Também a União Europeia tem procurado responder a estes desafios. Em 2018, a Comissão apresentou uma proposta para a criação de um imposto sobre serviços digitais (Digital Services Tax), que visava tributar em 3% determinadas receitas provenientes de publicidade *online*, intermediação digital e venda de dados de utilizadores. Embora esta proposta não tenha avançado devido à falta de consenso entre os Estados-Membros, evidenciou a urgência de uma abordagem coordenada ao nível europeu⁸⁶.

Outro desafio prende-se com os ativos intangíveis e os dados pessoais. Os modelos clássicos de preços de transferência foram concebidos para bens tangíveis e transações financeiras tradicionais, mas revelam-se insuficientes para determinar a localização da criação de valor em atividades digitais. A ausência de regras claras potênciam a transferência artificial de lucros para jurisdições com regimes fiscais mais favoráveis, fenómeno amplamente denunciado pela OCDE⁸⁷.

Por fim, deve ainda destacar-se o risco de complexidade excessiva. Instrumentos como a DAC6, que impõem a comunicação obrigatória de mecanismos transfronteiriços potencialmente agressivos, reforçam a transparência e a prevenção da evasão fiscal. No entanto, têm gerado críticas pela burocracia adicional imposta a empresas que cumprem voluntariamente as suas obrigações fiscais, enquanto estruturas mais sofisticadas continuam a explorar lacunas normativas. Esta situação evidencia um desafio persistente: equilibrar a exigência de conformidade e transparência com a necessidade de um sistema fiscal eficiente, evitando sobrecarregar contribuintes legítimos sem reduzir efetivamente a prática de planeamento fiscal agressivo.

Em suma, a economia digital desafia profundamente os critérios clássicos de residência e fonte. A resposta internacional, consubstanciada nos Pilares da OCDE e nas iniciativas europeias, constitui um avanço relevante, mas a sua eficácia dependerá da aplicação prática e da capacidade de Portugal em alinhar os seus instrumentos jurídicos com soluções multilaterais. A questão

⁸⁵ OCDE, *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*, Paris, 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>

⁸⁶ Comissão europeia, *Proposal for a Council Directive on the Common System of a Digital Services Tax on Revenues Resulting from the Provision of Certain Digital Services*, COM(2018) 148 final.

⁸⁷ OCDE, *BEPS Action Plan – 2015 Final Reports*, OECD Publishing, Paris, 2015. Disponível em https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/09/revised-beps-action-5-transparency-framework-on-tax-rulings_c5bfc5c9/1ab24e78-en.pdf.

fundamental será equilibrar a justiça fiscal com a competitividade económica, assegurando que a digitalização não compromete a equidade nem a sustentabilidade das finanças públicas.

Capítulo 6– Discussão Crítica

A análise desenvolvida ao longo desta investigação permitiu constatar que Portugal se encontra formalmente alinhado com as orientações internacionais em matéria de dupla tributação e planeamento fiscal abusivo. A transposição das diretivas da União Europeia, a adesão ao Instrumento Multilateral e a rede densa de convenções bilaterais mostram um compromisso claro com as melhores práticas internacionais. No entanto, a aplicação prática destas normas revela debilidades significativas, que põem em causa a sua eficácia.

Em primeiro lugar, verifica-se uma distância entre sofisticação normativa e capacidade administrativa. A Autoridade Tributária portuguesa continua a apresentar limitações em recursos humanos e tecnológicos, o que fragiliza a fiscalização de estruturas complexas. Comparando com jurisdições como Irlanda e Países Baixos, a diferença é evidente: apesar de criticados por políticas fiscais agressivas, dispõem de administrações altamente digitalizadas e especializadas, que lhes conferem maior eficácia no acompanhamento e controlo das operações internacionais. Esta disparidade mostra que não basta transpor diretivas ou adotar cláusulas anti abuso — é essencial dotar a administração fiscal dos meios para as aplicar de forma consistente.

Em segundo lugar, na nossa perspetiva, a economia digital expôs a inadequação dos critérios tradicionais de residência e de fonte. A ausência de presença física deixou de ser um obstáculo à geração de valor, tornando insuficiente o quadro clássico das convenções internacionais. A própria OCDE, na Ação 1 do BEPS, reconheceu a fragilidade dos modelos tradicionais e abriu o debate para novos critérios, como a “presença económica significativa”. Neste contexto, alguns Estados avançaram unilateralmente com Impostos sobre Serviços Digitais (DST), como França e Índia, para colmatar lacunas e proteger receitas. Portugal, ao não adotar medidas semelhantes enquanto aguarda pela implementação global dos Pilares Um e Dois, arrisca-se a perder competitividade e receitas fiscais no curto prazo.

Em terceiro lugar, o combate ao planeamento fiscal abusivo mostra limites claros. Apesar da existência de uma cláusula geral anti abuso e de múltiplas cláusulas específicas, a experiência revela dificuldades em distinguir, na prática, entre planeamento legítimo e abusivo. A insegurança jurídica daí resultante prejudica os contribuintes e, ao mesmo tempo, limita a eficácia da atuação da

Administração Tributária. A introdução do *Principal Purpose Test* através do Instrumento Multilateral foi um passo relevante, mas a sua aplicação levanta desafios de interpretação que exigem um corpo técnico altamente qualificado — algo que continua a ser insuficiente em Portugal. Acresce que a nível europeu se verificam evoluções importantes, como a entrada em vigor da DAC7 (Diretiva 2021/514/UE)⁸⁸, que reforça a troca automática de informações sobre plataformas digitais, e a preparação da DAC8⁸⁹, que alargará a cooperação administrativa à tributação de criptoativos e ativos digitais. Estas medidas representam novos desafios de implementação que exigem ainda maior especialização técnica da administração fiscal portuguesa.

Por fim, a discussão crítica não pode ignorar a dimensão reputacional do problema. O planeamento fiscal agressivo e a perceção de que grandes grupos económicos conseguem escapar a uma tributação justa corroem a confiança dos cidadãos no sistema fiscal. Esta erosão de legitimidade tem efeitos práticos: aumenta a resistência fiscal, incentiva práticas de incumprimento e fragiliza o contrato social. Neste ponto, a experiência portuguesa não difere de outros países europeus, mas a sua fragilidade institucional agrava a perceção de desigualdade e injustiça fiscal.

Em síntese, este estudo permite concluir que os principais desafios não residem tanto na falta de enquadramento normativo — Portugal já dispõe de instrumentos alinhados com padrões internacionais — mas na incapacidade estrutural de transformar a norma em prática eficaz. O futuro da justiça fiscal em Portugal dependerá menos da produção legislativa e mais da capacidade de reforçar a Autoridade Tributária, de modernizar os seus processos e de participar ativamente nos debates internacionais sobre a tributação da economia digital. Neste sentido, entende-se que reforçar a AT com meios técnicos e humanos, simplificar o método do crédito de imposto e antecipar soluções para a tributação digital constituem passos essenciais para aumentar a eficácia e a legitimidade do sistema fiscal português.

⁸⁸Diretiva (UE) 2021/514 do Conselho, de 22 de março de 2021 (DAC7). Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2021/514/oj?locale=pt>

⁸⁹Diretiva (UE) 2023/2226 do Conselho, de 17 de outubro de 2023 (DAC8)

Conclusões

A presente investigação permitiu demonstrar que a dupla tributação internacional continua a representar um desafio central para a justiça fiscal, para a competitividade económica e para a própria legitimidade dos sistemas tributários. A análise desenvolvida evidenciou que, embora Portugal se encontre formalmente alinhado com as orientações da OCDE e da União Europeia – através da transposição de diretivas, da adesão ao Instrumento Multilateral e da expansão da sua rede de convenções – persistem limitações significativas na sua aplicação prática.

Em primeiro lugar, a complexidade e a burocracia dos mecanismos de eliminação da dupla tributação, em especial o método do crédito, dificultam a sua efetiva utilização por parte dos contribuintes, sobretudo pequenas e médias empresas. Este dado revela que a justiça fiscal não depende apenas da sofisticação normativa, mas também da simplicidade e da eficácia administrativa.

Em segundo lugar, a economia digital veio expor a inadequação dos critérios tradicionais de residência e de fonte. A ausência de presença física deixou de ser um obstáculo à geração de lucros, o que põe em causa a eficácia das convenções clássicas e abre espaço para práticas de erosão da base tributária. A própria OCDE, no âmbito da Ação 1 do BEPS, reconheceu esta limitação, e alguns países, como França e Índia, avançaram já com impostos digitais unilaterais (DST) para proteger as suas receitas. A adesão de Portugal ao acordo internacional sobre os Pilares Um e Dois constitui um passo positivo, mas será necessário acompanhar a sua implementação de forma crítica, de modo a não comprometer a atratividade fiscal do país. Importa ainda salientar que a evolução mais recente da legislação europeia, nomeadamente com a entrada em vigor da DAC7 e a preparação da DAC8, terá impacto direto na política fiscal portuguesa. A DAC7 reforça a obrigação de reporte e a troca automática de informações sobre plataformas digitais, enquanto a DAC8 estenderá o âmbito da cooperação administrativa à tributação de criptoativos e outros ativos digitais. Estas inovações exigirão que Portugal reforce a sua capacidade técnica e administrativa, sob pena de ver comprometida a eficácia da sua participação no esforço europeu de combate ao planeamento fiscal abusivo e à erosão da base tributária.

Em terceiro lugar, a investigação mostrou que o combate ao planeamento fiscal abusivo não se esgota na adoção de cláusulas gerais e específicas anti abuso. A experiência portuguesa revela um desfazamento entre o avanço normativo e a capacidade efetiva da Autoridade Tributária para aplicar essas medidas. Comparando Portugal com outras jurisdições europeias, observa-se que, embora o país apresente uma rede densa de convenções e uma transposição fiel das diretivas comunitárias, ainda se encontra numa posição frágil quanto à capacidade de fiscalização e à digitalização dos seus processos tributários. Estados como os Países Baixos ou a Irlanda, apesar de

frequentemente criticados por políticas fiscais agressivas, dispõem de administrações fiscais altamente especializadas e digitalizadas, o que lhes confere maior eficácia no acompanhamento de estruturas complexas.

Com base nestes pontos, podem ser avançadas algumas propostas concretas:

1. Simplificação dos mecanismos de eliminação da dupla tributação, privilegiando soluções que reduzam encargos administrativos e aumentem a previsibilidade para os contribuintes.
2. Adaptação do conceito de estabelecimento estável à realidade digital, garantindo que a tributação acompanha a criação de valor e evitando a erosão fiscal nas plataformas digitais.
3. Reforço da Autoridade Tributária, através da digitalização, da formação especializada e do aumento de meios humanos, permitindo uma aplicação mais eficaz das normas anti abuso.
4. Promoção de maior transparência fiscal, mediante incentivos à divulgação voluntária e mecanismos de cooperação administrativa internacional que reduzam assimetrias de informação.
5. Aprofundamento da reflexão crítica em Portugal sobre os Pilares Um e Dois da OCDE, avaliando não apenas os seus potenciais benefícios em termos de justiça fiscal global, mas também os riscos de perda de competitividade num país de pequena dimensão económica.

Em suma, Portugal tem hoje leis modernas, mas falta-lhe músculo institucional para as aplicar. Sem isso, a justiça fiscal continuará a ser uma promessa mais do que uma realidade.

Referências Bibliográficas

ANTUNES, Francisco Vaz. "A evasão fiscal e o crime de fraude fiscal no sistema legal português", Verbo jurídico, julho de 2005.

AZEVEDO, Patrícia Anjos, "Breves notas sobre o planeamento fiscal, as suas fronteiras e as medidas antiabuso", in A Fiscalidade como Instrumento de Recuperação Económica, Vida Económica, Porto, 2011.

AZEVEDO, Patrícia Anjos, O critério da residência. *Revista de Ciências Jurídicas Empresariais*, 18(1), 11–15. 2017

<https://revistajuridicas.pgsscogna.com.br/juridicas/article/download/4529/3633>

AZEVEDO, Patrícia Anjos, *A tributação do rendimento na residência e na fonte: Critérios de atribuição de competência tributária internacional*. Novas Edições Acadêmicas, 2020.

BANDEIRA, Gonçalo de Melo; AZEVEDO, Patrícia Anjos, *Branqueamento de Capitais, Fraude Fiscal e corrupção Internacional*, Revista Brasileira de Estudos Jurídicos, Montes Claros, Minas Gerais, Brasil, Vol. 11, nº2, Jul./Dez., 2016.

BRÁS, Carlos, *Impostos (Teoria Geral)*, 3ª Edição, Almedina, 2010.

CASALTA, Nabais, *Os desafios da tributação na economia digital* (p. 27). Coimbra: Universidade de Coimbra, 2017.

CASALTA, Nabais, José, *Direito fiscal*, 12.ª edição, Coimbra: Almedina, 2016.

CATARINO, João Ricardo. *Justiça Fiscal e Administração Tributária*. Coimbra: Almedina, 2018.

FALCÃO, Paulo Marques; SOARES, José. *Tributação da economia digital: Diálogo Norte–Sul*. Porto: Vida Económica, 2023.

GOMES, Nuno Sá, *Lições de direito fiscal*. Lisboa: Centro de Estudos Fiscais da DGCI, (1984–1985).

CAMPOS, Diogo Leite de, *As três fases de princípios fundamentantes do direito tributário*, in *O direito*, ano 139, nº1 2007.

LOPES, Cristina. *Uma análise revisitada do conceito de estabelecimento estável: A emergência do digital*. Relatório para a Reforma Fiscal, 14, 2021.

M. COZIAN, 1984:22, apud NUNES, Gonçalo Avelãs, "A cláusula geral anti-abuso de direito em sede fiscal – art. 38., n. 2, da Lei Geral tributária – à luz dos princípios constitucionais do direito fiscal, *Fiscalidade*, n.º 3, julho de 2000.

MAGALHÃES, Paulo Sérgio de Sousa; AZEVEDO, Patrícia Anjos, *O Planeamento Fiscal: Análise da problemática e das suas fronteiras, medidas antiabuso e questões conexas*, Dissertação de Mestrado, Politécnico do Porto, 2020.

MACHADO, Jónatas E.M; DA COSTA, Paulo Nogueira, *Manual de Direito Fiscal – Perspetiva Multinível*, 2ª edição, Almedina 2018.

MESQUITA, Maria Manuela Castelo Campos. *A política convencional portuguesa em matéria de dupla tributação*. In *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Soares Martinez* (Vol. II). Coimbra: Almedina, 2000.

NUNES, Gonçalo Nuno Avelas, "A clausula geral anti-abuso de direito em sede fiscal-art. 38º, nº2, da lei geral tributária- à luz dos princípios constitucionais do direito fiscal", *Fiscalidade*, nº3 de julho de 2000.

GOMES, Nuno Sá, *Manual de direito Fiscal*, Vols, I e II, Editora Rei dos Livros, 2003.

CAMPOS, Diogo Leite de, *As três fases de princípios fundamentantes do direito tributário*, in *O direito*, ano 139, nº1, 2007.

OLIVEIRA, António Fernandes de, *A Legitimidade do Planeamento Fiscal, as Cláusulas Gerais Anti-Abuso e os Conflitos de interesse*, Coimbra Editora, 2009.

PINTO, Natália Cardoso, *A dupla tributação internacional: critérios de conexão e convenções fiscais*, Coimbra, 2015.

PIRES, Manuel, *Direito fiscal internacional*. Coimbra: Coimbra Editora.

PIRES, Rita Calçada, *Tributação Internacional do Rendimento Empresarial Gerado Através do Comércio Electrónico*, Almedina, 2011.

SANCHES, Saldanha, *Os limites do Planeamento Fiscal, Substância e Forma no Direito Fiscal Português, Comunitário e internacional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2006.

SANTOS, Marta Costa, *Tributação do rendimento das empresas no contexto da economia digitalizada*. Coimbra, Almedina 2025.

SILVA, Amândio Fernandes, *O direito dos contribuintes ao planeamento fiscal*, Revista da Câmara dos Técnicos Oficiais de contas, Ano IX, nº104, novembro de 2008.

TEIXEIRA, Glória, *Fiscalidade internacional: A dupla tributação jurídica e económica*. Porto: Universidade do Porto, 2015.

XAVIER, Alberto, *Direito tributário internacional* (2.ª ed.). Coimbra: Almedina, 2003.

Em suporte digital

PINTO, Catarina; SOUSA, Miguel, *O impacto dos tratados de dupla tributação nas aquisições transfronteiriças: Evidência para Portugal. Notas Económicas*, nº48, 2019.

RIBEIRO, João Sérgio, *Tributação do rendimento ativo no contexto da Convenção Modelo da OCDE sobre o Rendimento e o Património*. Universidade do Minho, 2022
<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/88196/1/17.pdf>

SILVA, Germano Maques, *Da Ética, Imposto e Crime ou o Princípio da Moralidade no Direito Penal Tributário*, em afp.pt.

Portal das Finanças. (n.d.). *Código do IRS e Código do IRC*. <https://info.portaldasfinancas.gov.pt>

Autoridade Tributária e Aduaneira. *Convenções sobre dupla tributação*. Conselho Regional de Lisboa, 2021. <https://crlisboa.org/docs/publicacoes/on-line/2021/convencoes-sobre-dupla-tributacao.pdf>

Comissão Europeia. *Communication on the fair taxation of the digital economy (COM(2018) 146 final)*. Bruxelas, 2018.

Comissão Europeia. *Taxation papers 95: Aggressive tax planning indicators*. Bruxelas, 2019.

Comissão Europeia. *VAT gap report 2022*. Bruxelas, 2023.

OCDE. *Convenção modelo da OCDE sobre o rendimento e o património: Comentários*. Paris: OECD Publishing, 2000–2005.

OCDE. *Action plan on base erosion and profit shifting*. Paris: OECD, 2013 Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2013/07/action-plan-on-base-erosion-and-profit-shifting_g1g30e67/9789264202719-en.pdf

OCDE. *Preventing the granting of treaty benefits in inappropriate circumstances – Action 6 final report*. Paris: OECD Publishing, 2015. https://www.oecd.org/en/publications/preventing-the-granting-of-treaty-benefits-in-inappropriate-circumstances-action-6-2015-final-report_9789264241695-en.html

OCDE. *Multilateral convention to implement tax treaty related measures to prevent BEPS (MLI)*. Paris: OECD Publishing, 2016.

OCDE. *Model tax convention on income and on capital*. Paris: OECD Publishing, 2017.

OCDE. *Multilateral convention to implement tax treaty related measures to prevent base erosion and profit shifting*. Paris: OECD Publishing, 2017.

OCDE. *Tax challenges arising from digitalisation: Report on Pillar One and Pillar Two blueprints*. Paris: OECD Publishing, 2020.

Diretiva (UE) 2016/1164 do Conselho, de 12 de julho de 2016 (ATAD I). Jornal Oficial da União Europeia.

Diretiva (UE) 2017/952 do Conselho, de 29 de maio de 2017 (ATAD II). Jornal Oficial da União Europeia.

Diretiva (UE) 2018/822 do Conselho, de 25 de maio de 2018 (DAC6). Jornal Oficial da União Europeia.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). 1995. *Acórdão de 14 de fevereiro de 1995, Finanzamt Köln-Altstadt v. Roland Schumacker (C-279/93)*.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). 2010. *Acórdão de 18 de março de 2010, Floris Gielen v. Staatssecretaris van Financiën (C-440/08)*.

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, Processo nº 01750/22.6BEPRT, de 15 de janeiro de 2025, relator Joaquim Condesso. Disponível em www.dgsi.pt

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, Processo nº02412/21.7BELRS, de 8 de maio de 2024. Relator Joaquim Condesso. Disponível em www.dgsi.pt

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, Processo nº 0848/16.4BEPNF, de 04 de maio de 2022, Relator Joaquim Condesso. Disponível em www.dgsi.pt

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, Processo nº 0255/17.1BESNT, de 10 de novembro de 2021, Relator Joaquim Condesso. Disponível em www.dgsi.pt

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, Processo nº 060/20.8BALSb, de 20 de janeiro de 2021; Relator José Gomes Correia. Disponível em www.dgsi.pt

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, Processo nº 01502/12, de 29 de outubro de 2014; Relator Dulce Neto. Disponível em www.dgsi.pt

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, Processo nº 0255/17.1BESNT, de 10 de novembro de 2011, Relator Joaquim Condesso. Disponível em www.dgsi.pt

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, Processo nº 068/09, de 25 de março de 2009, Relator Isabel Marques da Silva. Disponível em www.dgsi.pt

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, Processo nº 01113/05, de 31 de janeiro de 2007, Relator António Calhau. Disponível em www.dgsi.pt