

DIREITO
católicaTeses

A Aplicação da Cláusula Geral Anti-abuso ao Substituto Tributário

Delimitação do Âmbito de
Aplicação do Artigo 38º,
nº 5 da LGT

Tiago Falcão Barbosa



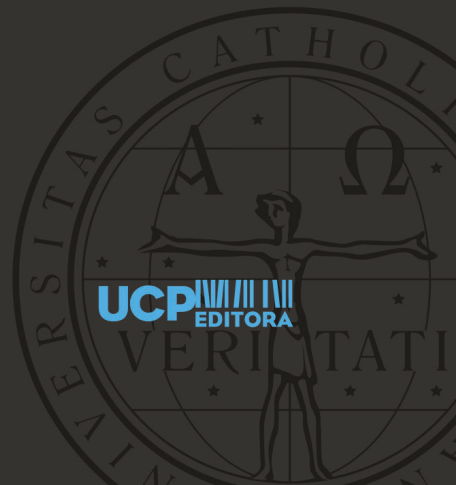
INSTITUTO
MIGUEL CALVÃO TELES



CATÓLICA

RESEARCH CENTRE
FOR THE FUTURE OF LAW

LISBOA · PORTO



UCP
EDITORA

DIREITO
católica**Teses**

A Aplicação da Cláusula Geral Anti-abuso ao Substituto Tributário

Delimitação do Âmbito de
Aplicação do Artigo 38º,
nº 5 da LGT

Tiago Falcão Barbosa



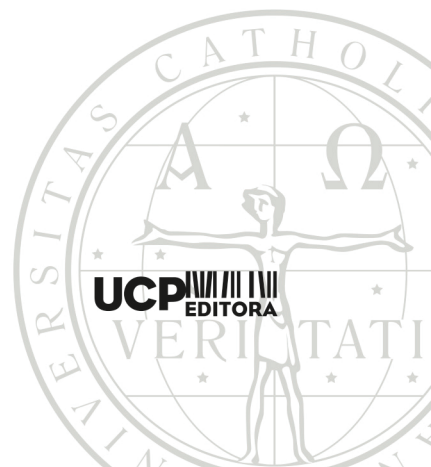
INSTITUTO
MIGUEL GALVÃO TELES



CATOLICA

RESEARCH CENTRE
FOR THE FUTURE OF LAW

LISBOA - PORTO



UCP
EDITORA

Índice

Lista de siglas e abreviaturas	4
Introdução	5
A Cláusula Geral Anti-Abuso no Ordenamento Jurídico Português	7
A Substituição Tributária	12
A (In)Oponibilidade da CGAA ao Substituto Tributário: Análise à Jurisprudência do CAAD	16
As Alterações e Inovações Promovidas pela Lei n.º 32/2019	24
Delimitação do Âmbito de Aplicação do Artigo 38.º, n.º 5, da LGT	38
Conclusão	50
Bibliografia	53

Lista de siglas e abreviaturas

Ac. – Acórdão

Al. – Alínea

Art. – Artigo

AT – Autoridade Tributária e Aduaneira

ATAD – Diretiva (UE) 2016/1164 do Conselho, de 12 de julho de 2016

CAAD – Centro de Arbitragem Administrativa

Cfr. – Confrontar

CIRC – Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

CIRS – Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

CIVA – Código do Imposto Sobre o Valor Acrescentado

CGAA – Cláusula Geral Anti-Abuso

CPT – Código de Processo Tributário

CPPT – Código do Procedimento e do Processo Tributário

CRP – Constituição da República Portuguesa

LGT – Lei Geral Tributária

Pág. – Página

STA – Supremo Tribunal Administrativo

TC – Tribunal Constitucional

TCA – Tribunal Central Administrativo

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

Introdução

Na presente dissertação propomo-nos analisar a aplicação da Cláusula Geral Anti-Abuso (doravante CGAA), prevista no artigo 38.º da LGT, à figura do substituto tributário, no âmbito da tripartição da relação jurídica tributária, tentando delimitar em que tipo de situações é que este, por ter ou dever ter conhecimento da construção ou séries de construções realizadas pelo contribuinte, pode ser responsabilizado nos termos da aplicação das regras gerais de responsabilidade em caso de substituição tributária.

Com efeito, a temática da aplicação da CGAA ao substituto tributário é uma questão que dividiu a jurisprudência (arbitral), ainda durante a redação do artigo 38.º da LGT, dada pela Lei n.º 30-G/2000 de 29 de dezembro, uma vez que os tribunais arbitrais, na falta de uma solução clara resultante da lei, dividiram-se entre uma posição que considerava ser aquela Cláusula oponível ao substituto e uma outra posição que a considerava inoponível.

Com a transposição da diretiva anti-elisão, operada através da Lei n.º 32/2019, de 3 de maio, o legislador aproveitou para promover alterações significativas ao artigo 38.º da LGT, nomeadamente através do aditamento de dois relevantes números – os números 4 e 5 – que, não tendo relação direta com a diretiva anti-elisão, vêm clarificar e regular a aplicação da CGAA ao substituto e, assim, dar resposta à questão que a jurisprudência não resolvia de forma inequívoca.

Contudo, ao tentar eliminar um problema, a verdade é que o legislador criou outro potencialmente ainda maior, pois ao não concretizar as situações em que se deve considerar que o substituto tributário tinha, ou deveria ter, conhecimento da construção ou série de construções realizadas, o n.º 5 do artigo 38.º da LGT acabou por contribuir para aumentar

a insegurança interpretativa, associada a um tema que, pelas suas próprias características, já oferece pouca certeza aos sujeitos passivos.

Assim, com vista a concluir quanto à eventual responsabilidade do substituto, e à delimitação da mesma, propomo-nos estudar a CGAA no ordenamento jurídico português, analisando brevemente a sua evolução histórica, as objeções que se levantaram à sua consagração e os elementos que têm de ser preenchidos para a sua aplicação, na ótica de circunstanciar a tese que se apresenta.

De seguida, abordaremos o instituto da substituição tributária, bem como o mecanismo de retenção na fonte e o regime de responsabilidade previsto no artigo 28.º da LGT.

Posteriormente, percorremos de forma crítica a jurisprudência relativa à questão da oponibilidade da CGAA ao substituto tributário, análise esta que, como se verá, igualmente encontra duas dificuldades. Em primeiro lugar, a questão está limitada à jurisprudência do CAAD, já que esta questão se colocou essencialmente no domínio da arbitragem tributária, não tendo, por ora, ainda ocupado os tribunais judiciais. Em segundo lugar, a mesma está limitada à redação do artigo 38.º da LGT anterior a 2019, uma vez que a redação atual ainda não conheceu jurisprudência, em face do pouco tempo decorrido desde a sua publicação.

Subsequentemente, em benefício do estudo que nos propomos fazer, iremos analisar as alterações promovidas pela Lei n.º 32/2019, de 3 de maio, centrados na ótica de análise dos dois números aditados – os referidos 4 e 5 – e não na ótica de comparação das diferenças entre a atual e a anterior redação promovidas por força da transposição da diretiva anti-elisão.

Por fim, e mais importante, iremos tentar balizar em que tipo de situações é que se pode considerar que o substituto «tinha ou deveria ter» conhecimento das construções abusivas, por forma a auxiliar a interpretação da norma. Este é, com efeito, o problema central do nosso trabalho, ao qual tentaremos responder orientados pela compatibilização de dois objetivos centrais do direito fiscal: por um lado, o combate à elisão fiscal e, por outro, a salvaguarda da segurança jurídica.

A Cláusula Geral Anti-Abuso no Ordenamento Jurídico Português

Os Estados Modernos, por se financiarem através da arrecadação de tributos públicos, surgem como verdadeiros «Estados Fiscais», que se caracterizam pela existência do dever fundamental de pagar impostos¹. No entanto, tendo em conta o direito de propriedade e as liberdades económicas fundamentais consagradas nesses sistemas, aos contribuintes é permitido realizar planeamento fiscal, organizando a sua atividade económica por forma a diminuir os encargos fiscais. Essa liberdade de gestão fiscal encontra, contudo, limites, impedindo-se que os contribuintes, para maximizarem a poupança fiscal, possam atuar de forma abusiva, contrariando princípios e regras do ordenamento jurídico tributário.

Com o objetivo de prevenir e combater a elisão fiscal, e na sequência da consagração de diversas cláusulas especiais anti-abuso com um âmbito de aplicação bem delimitado, o legislador português introduziu, com a Lei do Orçamento de Estado de 1999, a CGAA. A sua errada inserção sistemática, no artigo 32.º-A do então vigente CPT, motivou críticas por parte da doutrina², pelo que, apenas seis meses depois, e por força da Lei n.º 100/99, de 26 de julho, foi transferida, sem alterações, para o artigo 38.º, n.º 2, da LGT. Posteriormente, e tendo em conta algumas

¹ José Casalta Nabais, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, reimpressão, Almedina, 2020, págs. 191 e ss.

² Luís Carvalho Fernandes, «Alcance do Regime do art. 32.º-A do Código de Processo Tributário e a Simulação Fiscal», *Direito e Justiça*, vol. XIII, tomo 2, 1999, págs. 143 e ss.

críticas que foram apontadas à redação original³, a CGAA foi modificada pela Lei n.º 30-G/2000, de 29 de dezembro. A última alteração, promovida pela Lei n.º 32/2019, de 3 de maio, consagrou a atual redação da norma.

Com efeito, para além da sua introdução inesperada, o regime da CGAA confrontou-se logo com questões relativas aos riscos para a certeza e segurança jurídicas⁴, bem como com a compatibilidade com determinados princípios constitucionais⁵, nomeadamente, os princípios da Legalidade e da Liberdade Contratual. É por estas razões que a aplicação da CGAA não foi imediata, nem pacífica, sendo que o primeiro acórdão sobre o tema foi proferido pelo TCA Sul⁶, mais de uma década volvida após a introdução da CGAA no sistema fiscal nacional. Adicionalmente, foi apenas em 2013 que se deu a aplicação generalizada da CGAA pela AT⁷, o que correspondeu a um total de 72 aplicações.

Do ponto de vista doutrinal, foi essencial e incontornável o trabalho de GUSTAVO LOPES COURINHA⁸, relativamente à determinação dos elementos que compõem a CGAA. De acordo com a estrutura proposta por este autor, e em regra acompanhada pela jurisprudência, a CGAA

³ Diogo Leite Campos e Mónica Leite Campos, *Direito Tributário*, 2.ª edição, Almedina, 2000, págs. 178 e ss.

⁴ Diogo Leite de Campos e João Costa Andrade, *Autonomia Contratual e Direito Tributário*, Almedina, 2008, pág. 5.

⁵ João Nuno Calvão da Silva, «Elisão fiscal e cláusula geral anti-abuso», *Revista da Ordem dos Advogados*, Vol. II, 2006, págs. 819-824.

⁶ Ac. TCA Sul, processo n.º 04255/10, 15/02/2011.

⁷ Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, *Relatório de Combate à Fraude e à Evasão Fiscais e Aduaneiras – 2013*, junho de 2014, pág. 108.

⁸ Gustavo Lopes Courinha, *A Cláusula Geral Anti-Abuso no Direito Tributário: Contributos Para a Sua Compreensão*, Almedina, 2004, págs. 165 e ss.

é composta pelos seguintes cinco elementos: *meio*, *resultado*, *intelectual*, *normativo* e *sancionatório*.

Os primeiros quatro correspondem aos pressupostos da aplicação da CGAA e o último corresponde à estatuição. Estes elementos, ainda que devam ter um tratamento autónomo, exigem, contudo, que se realize uma análise coordenada entre eles.

O elemento *meio* corresponde à via (livremente) seguida para obter o desejado ganho ou vantagem fiscal. Este elemento exige que, relativamente às construções ou séries de construções, se verifique a falta de genuinidade ou o abuso de formas jurídicas. A ausência de genuinidade ocorre quando não existem razões comerciais válidas, sendo que estes dois conceitos estão associados à jurisprudência do TJUE⁹. Por sua vez, o abuso de formas jurídicas corresponde ao recurso a atos ou negócios jurídicos «aos quais seja dada uma utilização manifestamente anómala face à prática jurídica comum»¹⁰. Para a verificação do elemento *meio*, é possível recorrer à *step transaction doctrine*, que (só) atualmente se encontra expressamente prevista no artigo 38.º, n.º 3, al. b), da LGT, mas cuja aplicação já tinha sido anteriormente admitida, tanto pela doutrina¹¹ como pela jurisprudência¹² portuguesas. Assim, deve atender-se ao conjunto de atos ou negócios jurídicos que são realizados de forma sequencial, lógica e (pré)-planeada, não fazendo apenas uma análise isolada de cada ato ou negócio jurídico individualmente considerado.

O elemento *resultado* é relativo à vantagem fiscal, isto é, ao objetivo que a atuação visa alcançar. O conceito de vantagem fiscal não se

⁹ Neste sentido: Ac. TJUE, Cadbury Schweppes, C-196/04, 12/12/2006; Ac. TJUE, Danish Cases on Beneficial ownership, C-116/16 e C-117/16, 26/02/2019; Ac. Leur Bloem, C-28/95, 17/07/1997; Ac. TJUE, Foggia, C-126/10, 10/11/2011.

¹⁰ Sérgio Vasques, *Manual de Direito Fiscal*, 2.ª edição, Almedina, 2018, pág. 376.

¹¹ Gustavo Lopes Courinha, *op. cit.*, pág. 167.

¹² Ac. TCA Sul, processo n.º 04255/10, 15/02/2011.

encontra concretizado pela lei, sendo um conceito relativo que exige uma comparação entre os encargos fiscais normalmente suportados e os evitados com a atuação adotada. Por conseguinte, deve entender-se que, para efeitos de aplicação da CGAA, há uma vantagem fiscal quando «em virtude da prática de determinados atos se obtém uma carga tributária mais favorável ao contribuinte do que aquela que resultaria da prática dos atos normais e de efeito económico equivalente, sujeitos a tributação»¹³.

O elemento *intelectual* prende-se com a motivação do contribuinte, isto é, com o facto de as construções realizadas terem como principal objetivo, ou pelo menos como um dos principais objetivos, a obtenção de uma vantagem fiscal. Para a comprovação deste elemento deve afastar-se a consagração de uma conceção subjetiva, já que esta «apresenta deficiências e insuficiências insuperáveis, visto que transforma o preenchimento do elemento intelectual numa *probatio diabolica* para a AT»¹⁴. Assim, deve seguir-se uma conceção objetiva que permite que a AT recorra «a elementos indiciários e presuntivos, num contexto de razoabilidade e normalidade, extraindo, com razoável segurança, a vontade do sujeito dos actos celebrados»¹⁵.

O elemento *normativo*, «visa detetar se existe ou não um juízo de censura ético-jurídico da parte do legislador relativamente aos comportamentos dos sujeitos passivos»¹⁶. Este elemento só agora se encontra expressamente consagrado na letra do artigo 38.º, n.º 2, da LGT, o que levou a que, nos termos da redação anterior, se levantassem questões

¹³ Gustavo Lopes Courinha, *op. cit.*, pág. 172.

¹⁴ Pedro Menezes Cardoso, *Os Desafios da «maioridade» da Cláusula Geral Anti-Abuso: Análise Estática e Dinâmica do Seu Estado Evolutivo*, AAFDL, 2017, págs. 240 e ss.

¹⁵ Decisão arbitral n.º 47/2013-T, de 20/12/2013, pág. 22.

¹⁶ Decisão arbitral n.º 324/2017-T, de 05/08/2018, pág. 24.

sobre a sua pertinência, tanto por parte da doutrina¹⁷ como pela jurisprudência¹⁸. Ora, para entender se este elemento se verifica é determinante perceber se o resultado obtido é, ou não, desconforme com o espírito da lei ou com os princípios da tributação. Deste modo, a *ratio* deste elemento é garantir a coerência da interpretação e aplicação do Direito e, por conseguinte, a coesão do sistema fiscal. Adicionalmente, do ponto de vista prático, este elemento permite distinguir as situações de planeamento fiscal lícito das situações de elisão fiscal.

O elemento *sancionatório* corresponde à estatuição da norma, sendo que a sua aplicação depende, necessariamente, da verificação simultânea dos elementos anteriores. Ora, nos termos do artigo 38.º, n.º 2, da LGT, são desconsideradas as construções ou séries de construções realizadas. Contudo, esta desconsideração e ineficácia limitam-se apenas ao plano fiscal, já que no plano civil todos os efeitos se mantêm, seja entre os intervenientes bem como nas relações com terceiros. Para além da desconsideração, a norma impõe que se proceda a uma requalificação tributária e que as vantagens fiscais não se produzam.

¹⁷ Diogo Leite Campos e João Costa Andrade, *op. cit.*, págs. 10-13.

¹⁸ Decisões arbitrais n.º 131/2014-T, de 13/11/2014; n.º 51/2014-T, de 27/11/2014; n.º 315/2014-T, de 11/04/2015.

A Substituição Tributária

De acordo com o disposto no artigo 20.º, n.º 1, da LGT «a substituição tributária verifica-se quando, por imposição da lei, a prestação tributária for exigida a pessoa diferente do contribuinte», sendo que o n.º 2 acrescenta que «a substituição tributária é efetivada, designadamente, através do mecanismo de retenção na fonte do imposto devido».

Em primeiro lugar, cumpre notar que se no passado a doutrina se dedicou a teorizar sobre a sua natureza, a verdade é que, nos dias de hoje, é seguro afirmar que a substituição tributária é uma figura própria e típica do direito fiscal, não podendo ser inteiramente reconduzida a outros institutos, tanto do direito público como do direito privado, nas suas dimensões materiais e adjetivas.

Ora, a substituição tributária está na base de uma relação triangular, no seio da relação jurídica tributária, composta pelo substituído, o substituto e o sujeito ativo. O substituído é o contribuinte, isto é, é a pessoa que preenche os requisitos de aplicação das normas de incidência do tributo. Por sua vez, o substituto tributário é «aquele que fica obrigado ao pagamento do tributo em vez do contribuinte, por se encontrar em posição que permite assegurar o pagamento com maior segurança e facilidade»¹⁹. Aliás, são estas razões, associadas ao princípio da praticabilidade e ao fenómeno da privatização da administração dos impostos²⁰, que justificam que a substituição tributária seja admitida

¹⁹ Sérgio Vasques, *op. cit.*, pág. 386.

²⁰ Neste sentido: José Casalta Nabais, *Direito Fiscal*, 11.ª Edição, Almedina, 2019, pág. 264.

no sistema fiscal, a título de desvio àquilo que deve ser a regra: «a exigência da prestação tributária junto do próprio sujeito que lhe respeita diretamente»²¹.

Com efeito, a substituição tributária pode ser efetivada através de retenção na fonte ou sem retenção na fonte. Enquanto no primeiro caso o substituto se apresenta como a fonte dos rendimentos do contribuinte, no segundo caso é o contribuinte que constitui a fonte dos rendimentos do substituto. Podemos destacar, a título de exemplos desta última hipótese, a contribuição para o audiovisual, a taxa de exploração devida à Direção-Geral de Geologia e Energia e a taxa municipal de direitos de passagem.

Numa perspectiva prática, todavia, a substituição tributária ocorre, na maior parte dos casos, através de retenção na fonte, o que exige um estudo mais aprofundado deste mecanismo. Note-se que, neste tipo de substituição, impendem sobre o substituto dois deveres, complementares ainda que autónomos: um dever de retenção e um dever de entrega.

Do ponto de vista histórico, «a retenção na fonte aparece como um novo sistema de liquidação do imposto na Grã-Bretanha, no início do séc. XIX “stoppage at source”, relacionado com a introdução do imposto sobre o rendimento, e foi generalizado após a segunda Grande Guerra o método designado por “Pay-as-you-earn”»²².

De facto, a retenção na fonte pode ser definitiva ou por conta do imposto devido a final, sendo o IRS o imposto mais adequado para perceber esta distinção. A retenção definitiva tem natureza liberatória, pelo que, nos termos do artigo 71.º do CIRS, o contribuinte fica, à partida, dispensado de declarar e englobar os rendimentos e, conseqüentemente, a

²¹ Joaquim Freitas da Rocha e Hugo Flores da Silva, *Teoria Geral da Relação Jurídica Tributária*, Almedina, 2019, pág. 86.

²² Ana Paula Dourado, «Substituição e Responsabilidade Tributária», *Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 391, julho-setembro 1998, pág. 39.

obrigação tributária fica logo satisfeita. Alternativamente, a retenção por conta, prevista no artigo 99.º do CIRS, é um verdadeiro mecanismo de adiantamento por conta de uma dívida de imposto que só se torna certa, líquida e exigível assim que se encontre findo o período tributável. Deste modo, por força desta distinção, em caso de retenção definitiva estamos perante uma substituição tributária em sentido próprio, ao passo que em caso de retenção por conta estamos perante uma substituição tributária em sentido impróprio.

Por último, e atendendo à relevância que o regime da responsabilidade em caso de substituição tributária assume, importa referir o artigo 28.º da LGT e as três hipóteses aí previstas.

Na primeira hipótese, em que o imposto foi retido mas não entregue aos cofres do Estado, o substituído fica desonerado de qualquer responsabilidade pelo pagamento, já que o único responsável é o substituto. De facto, a não responsabilização do substituído justifica-se pelo facto de que este não sabe, nem tem a possibilidade de saber, se o montante retido foi entregue ao Estado.

Na segunda hipótese, relativa às retenções por conta do imposto devido a final, a responsabilidade originária pelo imposto não retido cabe ao substituído e a responsabilidade subsidiária cabe ao substituto. Adicionalmente, o substituto é também responsável pelos juros compensatórios devidos desde o termo do prazo de entrega até ao termo do prazo para apresentação da declaração pelo responsável originário ou, caso esta seja anterior, até à data da entrega do imposto retido. Deste modo, este regime encontra a sua razão de ser no facto de ser o contribuinte quem deve satisfazer a obrigação de imposto, já que recebeu o seu rendimento bruto.

Na última hipótese, relacionada com as retenções na fonte a título definitivo, o substituto é o responsável originário pelo pagamento do tributo não retido e dos respetivos juros compensatórios, sendo o substituído responsável apenas a título subsidiário. Este regime percebe-se, pois, do ponto de vista prático, é mais fácil à autoridade tributária recuperar o montante devido junto do substituto do que do substituído.

Em suma, o regime do artigo 28.º da LGT tenta criar soluções claras e que permitam compatibilizar dois grandes princípios basilares do direito fiscal: o *princípio da praticabilidade* e o *princípio da capacidade contributiva*. Importa ainda acrescentar que este regime foi desenhado para os casos de substituição tributária com retenção na fonte, pelo que não deve ser aplicado aos casos de substituição tributária sem retenção na fonte, já que isso violaria o princípio da legalidade, bem como o princípio da igualdade tributária²³.

²³ Neste sentido: Sérgio Vasques, *op. cit.*, pág. 396.

A (In)Oponibilidade da CGAA ao Substituto Tributário: Análise à Jurisprudência do CAAD

O estudo realizado quer em relação aos fins e elementos caracterizadores da CGAA, quer em relação à substituição tributária e ao mecanismo da retenção na fonte, constitui um fator essencial para compreender a jurisprudência em matéria de abuso que pretendemos analisar, uma vez que, em virtude da ausência de uma clara regulamentação legal, as decisões dos tribunais foram sustentadas na natureza e especificidades destes dois institutos.

O primeiro acórdão relativo à aplicação da CGAA remonta a 2011, tendo sido proferido pelo TCA Sul. Todavia, foi apenas em 2014 que a jurisprudência, desta vez a jurisprudência arbitral, se pronunciou sobre a questão relativa à (in)oponibilidade ao substituto tributário da desconsideração de efeitos fiscais resultantes da aplicação da CGAA. Na verdade, esta questão não foi significativamente analisada por parte dos tribunais judiciais, existindo essencialmente decisões no domínio da arbitragem tributária, algo que se explica, pela maior celeridade associada a este tipo de tribunais no que tange à emanação de decisões finais e definitivas. Para além disso, esta questão colocou-se apenas no âmbito da segunda redação da CGAA, conferida pela Lei n.º 30-G/2000, de 29 de dezembro. No entanto, consideramos ainda assim ser útil fazer uma breve análise dos argumentos anteriormente invocados pela jurisprudência, para perceber a evolução deste tema no ordenamento jurídico português.

Ora, e ainda que sem entrar a fundo na matéria de facto e no mérito das decisões, a maioria dos processos decididos pelo CAAD estavam relacionados com esquemas de elisão fiscal, onde a AT considerava que uma sociedade realizava operações cuja única finalidade era distribuir

dividendos, sem sujeição a tributação em sede de IRS, na esfera pessoal dos seus sócios ou acionistas. Assim, por força da reconstrução do enquadramento e da requalificação tributária realizada, a AT concluía que, estando perante uma distribuição de dividendos, deveria ter sido aplicada uma retenção na fonte à taxa liberatória à luz do artigo 71.º do CIRS, pelo que a sociedade devia ser responsabilizada, nos termos dos artigos 103.º do CIRS e 28.º da LGT. Face a este entendimento por parte da AT, os tribunais arbitrais adotaram posições opostas não sendo possível obter uma resposta inequívoca.

De acordo com a perspectiva jurisprudencial que sustentava a inoponibilidade da CGAA ao substituto julgava-se essencial atender à eliminação da vantagem fiscal enquanto consequência legal da norma. Deste modo, na decisão arbitral n.º 200/2014-T, entendeu-se que a parte final do artigo 38.º, n.º 2, da LGT apontava «decisivamente no sentido de a aplicação ter de ser efectuada em moldes que permitam afastar a produção das vantagens fiscais»²⁴. Assim, a consequência lógica que se retirava desta ideia era aquela que veio a ser consagrada na decisão arbitral n.º 379/2014-T, onde se sustentou que «sendo esta eliminação das vantagens fiscais o objetivo expresso da cláusula geral anti-abuso, o destinatário da aplicação desta cláusula, aquele em cujo património se irão produzir os efeitos da aplicação, não pode deixar de ser quem usufruiu dessas vantagens fiscais»²⁵. No mesmo sentido, a decisão arbitral n.º 363/2016-T considerou que «ao determinar como efeito da aplicação da cláusula geral anti-abuso a não produção das vantagens fiscais indevidas, pressupõe que o destinatário da aplicação seja quem delas usufrui, pois os efeitos da aplicação não são transmissíveis do substituto

²⁴ Decisão arbitral n.º 200/2014-T, de 19/12/2014, pág. 36.

²⁵ Decisão arbitral n.º 379/2014-T, de 24/11/2014, pág. 38.

para o substituído»²⁶. Por conseguinte, esta linha jurisprudencial defendia que a CGAA devia ser aplicada não à sociedade, enquanto substituta associada à requalificação tributária, mas sim aos sócios ou acionistas, já que eram estes os beneficiários das vantagens fiscais que se pretendiam eliminar. Esta solução era aliás a única compatível com os objetivos da CGAA, visto que, segundo a decisão arbitral n.º 335/2015-T, «a cláusula geral anti-abuso não tem em vista meramente atribuir à Administração Tributária compensação por actos que lhe tenham provocado perda de receita fiscal, antes visa, concomitantemente, eliminar as vantagens fiscais ilegítimas que alguém obteve, o que revela que lhe estão subjacentes preocupações de igualdade e justiça tributária, que só podem satisfazer-se com a imposição da tributação omitida a quem obteve essas vantagens»²⁷.

Adicionalmente, a jurisprudência entendia ser relevante o facto de existir uma impossibilidade de reaver a quantia liquidada por parte do potencial substituto. A título de exemplo, destacamos a decisão arbitral n.º 395/2014-T, que concluiu o seguinte: «Na verdade, não existe qualquer disposição legal que assegure à Requerente a possibilidade de reaver a quantia liquidada exigindo o seu pagamento a quem beneficiou das vantagens fiscais, pois a responsabilidade dos acionistas, no caso de retenção na fonte que não tem a natureza de pagamento por conta, é meramente subsidiária, por força do disposto no n.º 3 do artigo 103.º do CIRS, e não existe qualquer disposição legal que assegure direito de regresso do responsável originário em relação ao subsidiário.» Para além disso, a mesma decisão acrescentou que «nem mesmo é de aventar a possibilidade de, com fundamento na lei civil, a Requerente reaver o que pagou na medida do enriquecimento dos acionistas, com fundamento

²⁶ Decisão arbitral n.º 363/2016-T, de 14/12/2016, pág. 48.

²⁷ Decisão arbitral n.º 335/2015-T, de 07/11/2016, pág. 38. No mesmo sentido, decisão arbitral n.º 379/2014-T, de 24/11/2014, pág. 40.

em enriquecimento sem causa»²⁸. Este entendimento resultou, assim, da circunstância de a ineficácia estabelecida no artigo 38.º, n.º 2, da LGT estar limitada ao plano do direito fiscal, não afetando os efeitos entre as partes no âmbito do direito civil.

O último argumento invocado que deve ser destacado prendia-se com o facto de que, sendo a obrigação de retenção na fonte uma obrigação cujo cumprimento tem de ser contemporâneo ao ato de pagamento previsto na lei, a verdade é que não existia uma justificação legal para efetuar retenção na fonte na ocasião em que foram realizados os atos ou negócios jurídicos que, posteriormente, viriam a ser considerados abusivos por parte da AT. Este foi o entendimento da decisão arbitral n.º 283/2014-T, que dispôs que «mesmo que entendesse que se verificavam os requisitos da aplicação da cláusula geral anti-abuso, nos momentos em que a Requerente fez os pagamentos não tinha qualquer fundamento legal para efectuar a retenção na fonte sobre pagamentos que eram e são reembolsos em termos de direito civil, o que conduz necessariamente à conclusão de que não existia dever legal de retenção na fonte»²⁹. Ademais, conforme estabelecido na decisão arbitral n.º 32/2015-T: «o próprio regime legal da aplicação da cláusula geral anti-abuso, que depende de uma autorização prévia obrigatória do dirigente máximo do serviço, é incompatível com a sua aplicação retroactiva a normas de conduta (“*regula agendi*”) impostas aos sujeitos passivos dos tributos, como é o caso das normas que obrigam a retenção na fonte, pois a própria natureza destas normas impõe que a sua aplicação só se faça depois de estarem reunidos os requisitos legais da sua aplicação»³⁰.

²⁸ Decisão arbitral n.º 395/2014-T, de 02/03/2015, pág. 30.

²⁹ Decisão arbitral n.º 283/2014-T, de 04/05/2015, pág. 51.

³⁰ Decisão arbitral n.º 32/2015-T, de 28/10/2015, pág. 35.

Contudo, a posição da inoponibilidade da CGAA ao substituto – ainda que inicialmente tenha sido a mais frequente –, não foi unânime e nem sequer largamente maioritária, visto que parte da jurisprudência arbitral subscreveu o entendimento que a CGAA não podia ser oponível ao substituto.

Segundo esta corrente jurisprudencial, a oponibilidade justificava-se, desde logo, tendo em conta a redação do artigo 38.º, n.º 2, da LGT. Assim, numa perspetiva alicerçada nos ensinamentos de SALDANHA SANCHES³¹ e na interpretação por ele preconizada, a decisão arbitral n.º 377/2014-T considerou que, à luz da segunda redação da CGAA, «o artigo 38.º, n.º 2 da LGT autonomiza duas fenomenologias, quer a nível de hipótese quer a nível de estatuição: *i*) por um lado, os actos ou negócios jurídicos essencial ou principalmente dirigidos, por meios artificiosos ou fraudulentos e com abuso das formas jurídicas, à redução, eliminação ou diferimento temporal de impostos que seriam devidos em resultado de factos, actos ou negócios jurídicos de idêntico fim económico relativamente aos quais cabe efectuar a tributação de acordo com as normas aplicáveis na sua ausência e *ii*) os actos ou negócios jurídicos dirigidos, por meios artificiosos ou fraudulentos e com abuso das formas jurídicas, à obtenção de vantagens fiscais que não seriam alcançadas, total ou parcialmente, sem utilização de meios, relativamente aos quais cabe não se produzirem as vantagens fiscais referidas»³². Por conseguinte, a mesma decisão retirou a conclusão de que «[n]estes termos, uma leitura da referência a «vantagens fiscais» como a chave exclusiva de aplicação da cláusula anti-abuso entende-se, com a devida vénia, constituir uma sobre-interpretação de um vocábulo que possui um sentido bem preciso

³¹ Saldanha Sanches, *Os Limites do Planeamento Fiscal*, Coimbra Editora, 2006, págs. 172-173.

³² Decisão arbitral n.º 377/2014-T, de 22/05/2015, pág. 106.

e delimitado no âmbito da estrutura do n.º 2 do art. 38.º da LGT»³³. Note-se, aliás, que esta conclusão quanto às vantagens fiscais já tinha sido apresentada por Manuel Pires no voto de vencido da decisão arbitral n.º 200/2014-T, onde considerou que «[o] argumento das vantagens fiscais constante do acórdão é improcedente»³⁴. Assim, a eliminação das vantagens fiscais era um elemento relevante, mas não podia ser o único a ser considerado para efeitos de aplicação da CGAA, sob pena de se assistir a uma simplificação deste instituto.

Para além disso, a jurisprudência arbitral considerou que a oponibilidade da CGAA ao substituto, estando em causa atos e negócios jurídicos realizados entre sociedades e os seus sócios ou acionistas, se justificava tendo em conta uma lógica de grupo. Com efeito, a decisão arbitral n.º 162/2017-T considerou que «a aplicação da CGAA supõe uma especial atenção às transações subordinadas a uma lógica de grupo, considerando-se irrelevante a questão de saber quem, dentro do grupo, é que acaba por colher as vantagens fiscais produzidas». Ademais, a referida decisão conclui que «[p]ara efeitos da aplicação da CGAA, o princípio da primazia da substância sobre a forma pode legitimar o tratamento do grupo envolvido na transação abusiva como se fosse um único contribuinte, nomeadamente em sede de determinação da capacidade contributiva, de consideração das vantagens fiscais produzidas e exigibilidade do imposto, não estando excluída, nalguns quadrantes, a possibilidade de responsabilizar e sancionar todos os participantes nessa transação»³⁵. Este argumento foi utilizado face às situações em que, no seio de um grupo de empresas, se verificava a criação de sociedades *holdings* desprovidas de qualquer atividade económica, a não ser aquela

³³ Decisão arbitral n.º 377/2014-T, de 22/05/2015, pág. 107.

³⁴ Decisão arbitral n.º 200/2014-T, de 19/12/2014, pág. 51.

³⁵ Decisão arbitral n.º 162/2017-T, de 14/11/2017, pág. 32.

que envolvia a participação nos esquemas abusivos. Assim, era realizada uma interpretação que, desconsiderando os aspetos de natureza formal, fundamentava a aplicação da CGAA com base numa análise holística de toda a operação.

Por fim, a jurisprudência arbitral sustentava a oponibilidade da CGAA ao substituto com base numa perspectiva associada à realidade prática. Por um lado, a decisão n.º 324/2017-T fez uma avaliação de outros ordenamentos jurídicos tendo concluído que «[n]o direito comparado, a aplicação da CGAA a situações de substituição tributária e retenção na fonte constitui uma prática corrente e geralmente aceite no contexto do combate ao planeamento fiscal agressivo e à evasão e fraude fiscal»³⁶. Por outro lado, a decisão n.º 441/2018-T, tendo por base uma realização de um exercício de ponderação das consequências da decisão de recusar a oponibilidade ao substituto, perfilhou a ideia de que «o que o entendimento em referência, numa conjuntura como a que se encontra em causa, pode ter como consequência, sempre ressalvado o devido respeito, da pura e simples inviabilidade da aplicação da cláusula anti-abuso nos casos em que, como este, o esquema abusivo visa evitar a tributação dos rendimentos de dividendos que é efectuada por retenção na fonte a título definitivo à taxa liberatória prevista no artigo 71.º n.º 1, al. c) do CIRS»³⁷. A aplicação da CGAA era justificada, assim, com base numa perspectiva sinéptica, associada à ponderação das consequências decorrentes da decisão.

Deste modo, feito este levantamento dos argumentos invocados para sustentar cada uma das posições, concluímos que a questão da oponibilidade (ou não) ao substituto tributário da desconsideração de efeitos fiscais resultantes da aplicação da CGAA foi uma questão que deu azo a uma divisão da jurisprudência arbitral. Esta divisão foi motivada

³⁶ Decisão arbitral n.º 324/2017-T, de 05/08/2018, pág. 50.

³⁷ Decisão arbitral n.º 441/2018-T, de 15/05/2019, pág. 21.

pelo facto de o artigo 38.º da LGT, na redação conferida pela Lei n.º 30-G/2000, de 29 de dezembro, não tratar expressamente esta problemática e, conseqüentemente, permitir que as soluções encontradas resultassem de uma construção dogmática dependente da interpretação dos tribunais sobre, designadamente, o regime da substituição tributária, bem como o funcionamento do mecanismo de retenção na fonte e, acima de tudo, sobre os objetivos e fins associados à CGAA.

Porém, conforme referido anteriormente, esta questão encontra-se atualmente ultrapassada, tendo em conta a intervenção do legislador. Com efeito, a Lei n.º 32/2019, de 3 de maio, que consagrou a atual redação da CGAA, já responde a esta questão, uma vez que, por força dos n.º 4 e n.º 5 que foram aditados ao artigo 38.º da LGT, considera-se que a CGAA é oponível ao substituto, sendo por isso aplicáveis as regras gerais de responsabilidade em caso de substituição, quando este tenha ou devesse ter conhecimento da construção ou séries de construções realizadas pelo contribuinte.

As Alterações e Inovações Promovidas pela Lei n.º 32/2019

A CGAA foi introduzida, em 1999, no sistema fiscal português, sendo que, ao longo das mais de duas décadas de existência, apresentou três redações distintas, que, sem prejuízo de se manterem próximas no que concerne aos contornos principais desta figura, são progressivamente mais complexas do ponto de vista técnico. Ora, a última redação da CGAA, decorre da lei n.º 32/2019, de 3 de maio, que, para além de alterar significativamente a redação da CGAA, aditou quatro números ao artigo 38.º da LGT, sendo de destacar, em especial, os n.ºs 4 e 5, destinados a regular a aplicação da CGAA em casos de retenção na fonte a título definitivo e ao substituto tributário – encontrando-se, desta forma, uma resposta legislativa a um problema que, tal como vimos no ponto anterior, dividiu a jurisprudência.

Na verdade, a lei n.º 32/2019, de 3 de maio, foi responsável por transpor, para o ordenamento jurídico português, a diretiva 2016/1164 do Conselho, de 12 de julho de 2016, comumente designada ATAD, que estabelece regras contra as práticas de elisão fiscal, orientadas pelo objetivo de restabelecer a confiança na equidade dos sistemas fiscais e garantir uma tributação justa e eficaz e, para além disso, de melhorar o bom funcionamento do mercado interno através do reforço do nível médio de proteção contra o planeamento fiscal agressivo. Esta diretiva foi, aliás, o instrumento encontrado para executar, de forma coerente e coordenada ao nível da União Europeia, as conclusões da OCDE no plano de ação BEPS, que foi criado na sequência da crise financeira de 2008 com a finalidade de combater a erosão da base tributária e a transferência de lucros para jurisdições de baixa tributação, fenómenos associados aos esquemas de planeamento fiscal agressivo adotados por empresas

multinacionais que tiravam partido das lacunas e disparidades presentes nos diferentes sistemas fiscais³⁸.

No que concerne ao regime da diretiva, o artigo 1.º estabelece um âmbito de aplicação circunscrito, uma vez que estipula que a «diretiva é aplicável aos contribuintes sujeitos ao imposto sobre as sociedades num ou mais Estados-Membros». Por sua vez, o artigo 3.º, estabelece que a ATAD visa assegurar apenas um nível mínimo de proteção, pelo que, a «diretiva não obsta à aplicação das disposições nacionais ou convencionais destinadas a garantir um nível de proteção mais elevado da matéria coletável do imposto sobre as sociedades a nível nacional». Consequentemente, o artigo 3.º permite aos Estados-Membros a implementação de disposições anti-elisão mais severas do que as previstas na diretiva, contudo, tal não corresponde à atribuição de um poder discricionário ilimitado, na medida em que tais disposições necessitam de ser compatíveis com o direito primário da União e, particularmente, com as liberdades fundamentais, pelo que se devem revelar sempre como medidas adequadas, necessárias e proporcionais, conforme reiterado pela jurisprudência do TJUE. Por último, e mais importante, o artigo 6.º, consagra a existência de uma regra geral anti-abuso que determina que «os Estados-Membros devem ignorar uma montagem ou série de montagens que, tendo sido posta em prática com a finalidade principal ou uma das finalidades principais de obter uma vantagem fiscal que frustre o objeto ou a finalidade do direito fiscal aplicável, não seja genuína tendo em conta todos os factos e circunstâncias relevantes». A exposição de motivos da proposta de diretiva³⁹ destaca, por um lado, que

³⁸ Ana Paula Dourado, «The EU Anti Tax Avoidance Package: Moving Ahead of BEPS?», *Intertax*, Volume 44, Issue 6/7 (2016), págs. 440-446.

³⁹ Proposta de diretiva do Conselho que estabelece regras contra as práticas de elisão fiscal que afetam diretamente o funcionamento do mercado interno, COM (2016), 28/01/2016.

a criação de uma regra geral anti-abuso justifica-se, pois «[o]s regimes de planeamento fiscal são muito complexos e a legislação fiscal não evoluiu com rapidez suficiente para incluir todos os meios de defesa específicos necessários para fazer face a tais regimes» e, por outro lado, salienta que o regime do artigo 6.º é inspirado na jurisprudência, na medida em que «visa refletir os testes de artificialidade do TJUE». Estes testes contemplam a realização de um teste objetivo, que avalia se a intenção prosseguida pela legislação foi, ou não, alcançada, não obstante o preenchimento dos seus requisitos formais e, adicionalmente, a realização de um teste subjetivo, que analisa se há, ou não, uma intenção de obter uma vantagem fiscal, através da criação artificial dos requisitos exigidos para a sua obtenção. Note-se que, este raciocínio jurisprudencial, em matéria de abuso no âmbito da fiscalidade, remonta ao caso *Emsland-Stärke*⁴⁰, foi complementado no acórdão *Cadbury Schweppes*⁴¹ e, recentemente, foi desenvolvido nos assim chamados «Casos Dinamarqueses»⁴².

Deste modo, tendo presente os artigos mais relevantes do regime da diretiva, importa agora perceber os contornos da sua transposição para o ordenamento jurídico português e as alterações que foram realizadas por força da Lei n.º 32/2019, de 3 de maio. Todavia, importa, desde já, mencionar que a referida lei não modificou apenas o artigo 38.º da LGT, porquanto foram igualmente promovidas alterações no CPPT, designadamente, no procedimento de aplicação da CGAA, previsto no artigo 63.º e, para além disso, no CIRC, nomeadamente, ao nível das regras sobre sociedades estrangeiras controladas, limitação da dedutibilidade de gastos de financiamento e do regime de tributação à saída, previstos nos artigos 66.º, 67.º e 83.º, respetivamente. Contudo, no presente trabalho,

⁴⁰ Ac. TJUE, C-110/99, 14/12/2000.

⁴¹ Ac. TJUE, C-196/04, 12/09/2006.

⁴² Ac. TJUE, C-116/16 e C-117/16, 26/02/2019; C-115/16, C-118/16, C-119/16 e C-299/16, 26/02/2019.

focar-nos-emos apenas nas modificações que, em concreto, foram realizadas ao regime material da CGAA e, se tal for necessário, referir as consequentes alterações ao regime processual.

De facto, a redação da CGAA, presente no artigo 38.º, n.º 2, da LGT, foi significativamente alterada, visto que os diferentes elementos que a constituem foram dotados duma maior abrangência e consolidação. A título de exemplo, podemos destacar o elemento intelectual, que exigia que o objetivo essencial ou principal do contribuinte fosse a obtenção de uma vantagem fiscal, sendo que agora é suficiente que a vantagem fiscal seja, apenas, uma das finalidades principais do contribuinte. Adicionalmente, o elemento normativo, que não estava previsto na letra da lei, mas já era invocado pela maioria da doutrina e jurisprudência no âmbito da redação anterior, foi expressamente consagrado na norma, exigindo-se, por isso, que a vantagem fiscal «fruste o objeto ou a finalidade do direito fiscal aplicável», algo que reforça a segurança jurídica e a natureza excecional da CGAA. Por fim, o elemento meio, que era relativo a «atos ou negócios jurídicos», passou a abranger as «construções ou séries de construções... que sejam realizadas com abuso das formas jurídicas ou não sejam consideradas genuínas». Este elemento é, posteriormente, desenvolvido no n.º 3 do artigo 38.º da LGT, que reflete o n.º 2 do artigo 6.º da ATAD, e que estipula que a ausência de genuinidade se verifica quando não existem razões comerciais válidas que reflitam a substância económica e que uma construção pode ser constituída por mais do que uma etapa ou parte. No que diz respeito aos restantes elementos, isto é, ao elemento resultado e ao elemento sancionatório, não existiram mudanças substanciais.

No entanto, para além de alterações à CGAA propriamente dita, a Lei n.º 32/2019, de 3 de maio, aditou quatro números ao artigo 38.º da LGT, que, com exceção do novo número 3, não resultam diretamente da ATAD, antes constituindo opções legislativas para regular duas questões que se colocavam apenas no âmbito nacional. Porém, o facto de o legislador português ter aproveitado, a propósito da transposição da diretiva ATAD, para promover estes aditamentos e inovações nacionais,

não constitui uma violação do direito europeu nem da própria diretiva, na medida em que, conforme vimos, o seu artigo 3.º permite, expressamente, que os Estados-Membros implementem regimes e regras anti-abuso mais severas e abrangentes do que os previstos na ATAD.

Com efeito, o aditamento dos n.ºs 4 e 5 visou dar resposta ao problema resultante da relação entre a consequência jurídica da CGAA e os institutos da retenção na fonte e da substituição tributária, uma vez que, no âmbito da lei anterior, a jurisprudência não era unânime sobre os casos em que a AT aplicava a CGAA e, por força da requalificação tributária, considerava que deveria ter sido aplicada retenção na fonte por parte do hipotético substituto. Nestes casos, a questão que se colocava prendia-se, essencialmente, em perceber quem deveria ser responsabilizado, na sequência da aplicação da CGAA, pelo pagamento de imposto ao Estado: se o substituto, por força do artigo 28.º da LGT, ou o beneficiário do rendimento, atendendo à *ratio* e aos elementos da CGAA.

Embora o texto legal não seja totalmente claro, a verdade é que a lei nova resolveu esta questão através da instituição de uma regra geral, prevista no n.º 4, e de uma regra especial, prevista no n.º 5. Segundo o n.º 4, «nos casos em que da construção ou série de construções tenha resultado a não aplicação de retenção na fonte com carácter definitivo, ou uma redução do montante do imposto retido a título definitivo, considera-se que a correspondente vantagem fiscal se produz na esfera do beneficiário do rendimento, tendo em conta os negócios ou atos que correspondam à substância ou realidade económica». Por seu turno, o n.º 5, estipula que, «[s]em prejuízo do número anterior, quando o substituto tenha ou devesse ter conhecimento daquela construção ou série de construções, devem aplicar-se as regras gerais de responsabilidade em caso de substituição tributária».

A solução estabelecida no n.º 4 determina que é o beneficiário do rendimento que, em virtude da aplicação da CGAA, deve ser responsabilizado, visto que é ele que obtém as vantagens fiscais que a CGAA visa evitar que se efetivem. A título preliminar, importa referir que esta norma consagra, desde logo, aquilo que, à partida, seria óbvio: que as

vantagens fiscais são obtidas pelo beneficiário do rendimento que não foi tributado e não pelo substituto que não realizou a retenção na fonte. No entanto, o legislador considerou necessário explicar este entendimento, uma vez que existia jurisprudência arbitral que sustentava que o substituto deveria ser responsabilizado, na medida em que «[a]ssim a dispensa da obrigação tributária de retenção na fonte, e de subsequente entrega do imposto retido não poderá, julga-se, deixar de ser considerada uma vantagem fiscal»⁴³. Com efeito, a solução encontrada no artigo 38.º, n.º 4, da LGT é a mais compatível com a razão de ser da CGAA, uma vez que o fim último deste instituto, enquanto válvula de escape do sistema fiscal, é impedir que os esquemas de planeamento fiscal ilegítimo produzam os efeitos pretendidos, através da neutralização das vantagens fiscais que foram obtidas de forma abusiva, por força de uma atuação motivada por parte do contribuinte em função desse objetivo. Aliás, ainda no domínio da lei anterior, esta posição foi defendida, quer pela jurisprudência, que considerava que o mais adequado de acordo com a teleologia da norma era a «... consequência de exigir que a Autoridade Tributária e Aduaneira persiga as vantagens fiscais alegadamente abusivas junto daqueles que verdadeiramente as possam ter auferido»⁴⁴, como também pela doutrina, que considerava que «as consequências fiscais, com a negação das mencionadas vantagens fiscais, apenas devem abranger o contribuinte que actuou com propósito ou motivação essencialmente fiscal»⁴⁵. Em suma, o novo n.º 4, do artigo 38.º, da LGT, reforça a centralidade que, no âmbito da CGAA, tem a eliminação da vantagem fiscal, objetivo que se sobrepõe à solução que, na sequência

⁴³ Decisão arbitral, n.º 671/2015-T, de 25/08/2016, pág. 26.

⁴⁴ Decisão arbitral, n.º 200/2014-T, de 19/12/2014, pág. 45.

⁴⁵ Gustavo Lopes Courinha, *op.cit.*, pág. 202.

da requalificação tributária, resultaria da aplicação do regime legal da substituição tributária.

No entanto, esta regra geral é afastada pelo n.º 5, que consagra uma solução especial que determina que, quando se conclua que o substituto tinha ou deveria ter conhecimento daquela construção ou séries de construções, são aplicáveis as regras gerais da responsabilidade previstas no artigo 28.º da LGT. O aspeto que principalmente se destaca nesta norma, e que iremos tratar posteriormente de forma desenvolvida, prende-se com a ausência de concretização ou delimitação na lei do tipo de situações em que se pode considerar que o substituto tinha ou deveria ter conhecimento da construção ou das séries de construções, algo que aprofunda, naturalmente, a insegurança jurídica.

Na verdade, da aplicação conjunta do artigo 38.º, n.º 5, e do artigo 28.º da LGT, resulta que, estando em causa uma retenção na fonte a título definitivo, a responsabilidade principal pelo imposto não retido e respetivos juros compensatórios impende sobre o hipotético substituto, sendo que o substituído é apenas subsidiariamente responsável, à luz do artigo 28.º, n.º 3, da LGT. Por conseguinte, neste último caso, o beneficiário das vantagens (e hipotético substituído) só será responsabilizado a título subsidiário, pelo que, de acordo com o artigo 23.º, n.º 2, da LGT e com o artigo 159.º do CPPT, só será chamado a satisfazer a dívida tributária depois de comprovado no processo de execução fiscal que não existem bens penhoráveis do devedor principal (o substituto tributário) ou que há fundada insuficiência do património deste para a satisfação da dívida exequenda.

Todavia, esta solução no caso de retenção na fonte a título definitivo não é consensual, uma vez que, segundo TOMÁS TAVARES, o artigo 38.º, n.º 5, da LGT consagra, antes sim, uma responsabilidade solidária do substituto e substituído. Este autor começa por ressaltar que «[é] verdade que a lei (artigo 38.º, n.ºs 4 e 5, da LGT) não indica, *expressis verbis*, que se trata de uma responsabilidade solidária. Como também é verdade que, salvo determinação em contrário, a responsabilidade é apenas subsidiária (artigo 22.º, n.º 4, da LGT)». Contudo, acrescenta que:

«Mas para mim, o resultado interpretativo só pode configurar-se numa responsabilidade solidária do substituto e substituído, pelas seguintes razões:

A responsabilidade originária (não subsidiária) do substituto está prevista, de forma expressa, na segunda parte do artigo 38.º, n.º 5, da LGT, ao remeter para o regime geral da responsabilidade em casos de substituição tributária definitiva (artigo 28.º, n.º 3 da LGT); e a responsabilidade do substituído (beneficiário) funda-se na primeira parte do n.º 5 do artigo 38.º, que remete para o disposto do número anterior (n.º 4) – e nesse preceito, o beneficiário tem uma responsabilidade originária (e não subsidiária) pelas dívidas fiscais decorrentes da aplicação da CGAA no seio da substituição total. E a expressão legal «sem prejuízo do número anterior» do n.º 5 do artigo 38.º tipifica, literalmente, esta situação como de responsabilidade solidária (ou solidariedade passiva).

Esta solução é justa e equilibrada: o beneficiário é responsável imediato e originário, como cabecilha do abuso, e detém os meios financeiros para pagar o imposto (recebeu o rendimento bruto); o substituto é, igualmente, responsável imediato e originário (em solidariedade), por efeito das regras de responsabilidade em caso de substituição total, ou porque foi “cúmplice” das construções abusivas (conhecia) ou, quase, numa responsabilidade objetiva, porque devia conhecê-las...»⁴⁶.

Quanto a nós, não concordamos com este entendimento, que nos parece desconforme com o sentido e alcance da norma, tendo em conta os diferentes elementos de interpretação. De facto, o elemento gramatical remete, apenas e só, para a aplicação das regras gerais de responsabilidade em caso de substituição tributária, não existindo qualquer remissão para o n.º 4 do artigo 38.º da LGT. Na verdade, a expressão «sem prejuízo

⁴⁶ Tomás Cantista Tavares, «Nova redação e novo contencioso da cláusula geral anti-abuso no direito fiscal: art. 38.º da LGT e art. 63.º do CPPT», *Cadernos de Justiça Tributária*, n.º 29, julho/setembro 2020.

do número anterior» não pode ser entendida como uma remissão para o número anterior, sendo antes uma locução adversativa que determina que, não obstante a regra prevista no n.º 4, o n.º 5 do artigo 38.º da LGT estipula uma solução diferente, aplicável ao caso específico em que o substituto tenha ou devesse ter conhecimento da construção ou séries de construções. Deste modo, consideramos que não se pode considerar que o elemento gramatical aponte para duas formas distintas de apurar a responsabilidade: a responsabilidade do substituto que decorreria da remissão para o artigo 28.º, n.º 3, da LGT e responsabilidade do substituído que resultaria da (suposta) remissão para o n.º 4 do artigo 38.º da LGT.

Por seu turno, o elemento sistemático impõe que se considere que, no direito fiscal, a responsabilidade solidária é excecional e que só se verifica nos casos em que se encontra expressamente consagrada, algo que não se verifica no caso do artigo 38.º, n.º 5, da LGT. Este é o entendimento que resulta, quer da análise da norma geral que regula a matéria da responsabilidade (artigo 22.º, n.º 4, da LGT), quer da análise de outras normas que regulam o mesmo tipo de problemas, isto é, a responsabilidade em caso de substituição (cfr. artigo 103.º, n.º 4, do CIRS). Assim, não é possível considerar que o artigo 38.º, n.º 5, da LGT determina a responsabilidade solidária do substituto e do substituído, sob pena de se colocar em causa a unidade e coerência de todo o sistema fiscal.

No que concerne ao elemento histórico, é possível concluir que, nos casos específicos em que se demonstre que o substituto tinha ou deveria ter conhecimento da construção, o legislador quis, deliberadamente e desde o primeiro momento do processo legislativo, que prevalecessem as regras da responsabilidade em caso de substituição, conforme é possível

retirar tanto da exposição de motivos da proposta de Lei n.º 177/XIII⁴⁷ como do seu debate na generalidade⁴⁸.

Por fim, o elemento racional impõe que se perceba a razão de ser da lei, o fim visado pelo legislador ao elaborar a norma e quais os diversos interesses que esta regula. Este é, à partida, o elemento mais relevante de interpretação e, no caso concreto, o mais difícil. De facto, à primeira vista, a solução mais ajustada à finalidade da CGAA seria considerar o substituído como responsável solidário, garantindo, assim, que o Estado conseguia neutralizar, imediatamente, as vantagens fiscais na esfera do seu beneficiário. Contudo, a solução que decorre da norma em estudo, ao estabelecer a responsabilidade subsidiária do substituído, não coloca em causa este intuito de eliminação das vantagens fiscais, uma vez que a Lei n.º 32/2019, de 3 de maio, para além do aditamento do n.º 5 ao artigo 38.º da LGT, também aditou ao artigo 63.º do CPPT, o n.º 12, alínea *a*), que determina que, nos casos de aplicação do n.º 5, do artigo 38.º da LGT, a aplicação da disposição anti-abuso não prejudica o direito de

⁴⁷ «Prevê-se ainda que, nos casos em que das construções ou séries de construções qualificáveis como abusiva tenham resultado a não aplicação de retenção na fonte com carácter definitivo ou uma redução do montante do imposto retido a título definitivo, deve-se considerar que a correspondente vantagem fiscal se produziu na esfera do beneficiário do rendimento, tendo em conta os negócios ou atos que correspondam à substância ou realidade económica em causa, sem prejuízo da aplicação das regras gerais de responsabilidade em caso de substituição tributária, nos casos em que o substituto tenha ou devesse ter conhecimento daquela construção ou série de construções.» Presidência do Conselho de Ministro, Proposta de Lei n.º 177/XII, 17/01/2019, pág. 6.

⁴⁸ «Mas esta proposta de lei tem uma inovação muito importante, do ponto de vista do ordenamento jurídico interno: promovemos uma alteração à cláusula geral anti-abuso, prevista na lei geral tributária. Isto é importante, porque nos permite criar mais certeza tanto para os contribuintes, como para a Autoridade Tributária. Trata-se de direccionar a cláusula antiabuso para aqueles que, efetivamente, são os beneficiários dos rendimentos e prever os casos estritos em que possa haver substituição tributária e, também, o processo inerente ao acionamento dessa cláusula antiabuso.» Intervenção do SEAF, Reunião Plenária de 08/03/2019.

regresso aplicável do montante do imposto retido. Consequentemente, caso pague a quantia de imposto ao Estado, o substituto pode exercer o seu direito de regresso contra o substituído, garantindo-se, assim, que a vantagem fiscal é eliminada, ainda que, no entanto, esta eliminação ocorra de forma mediata através do exercício do direito de regresso e não imediatamente como resultado da aplicação da CGAA. Em suma, o artigo 38.º, n.º 5 da LGT, garante uma compatibilização dos diferentes interesses e uma resposta harmoniosa que assegura que o objetivo da CGAA de neutralizar a vantagem fiscal é alcançado, sem que tal implique um desvio face às regras gerais da responsabilidade tributária.

Deste modo, acompanhamos a posição do STA que considera que «[p]or aqui se percebe, como é afirmado nos trabalhos preparatórios da Lei n.º 32/2019, que sendo a regra do artigo 38.º, n.º 2 da LGT a de que a CGAA visa neutralizar financeiramente uma vantagem tributária indevida, e, por isso, o seu destinatário é quem dela beneficia (sendo, nestes casos, esses beneficiários os sócios), tal não significa que, o *princípio da praticabilidade* associado aos *princípios da igualdade tributária e da racionalidade* não imponham que nestes casos em que está subjacente à aplicação da CGAA uma relação jurídica de substituição fiscal total, com retenção na fonte a título definitivo, não devam também aplicar-se as regras da substituição tributária em geral. De acordo com estas regras, aquele que esteja legalmente obrigado à liquidação em substituição e não o faça, se tiver conhecimento (ou devesse ter) da construção que se substituiu a esta obrigação de retenção na fonte a título definitivo, será o responsável originário pelas quantias que devia ter retido e não reteve»⁴⁹.

Por fim, o legislador português aditou ao artigo 38.º da LGT o n.º 6, que prevê que, em caso de aplicação da CGAA, «os juros compensatórios que sejam devidos, nos termos do artigo 35.º, são majorados em 15 pontos percentuais, sem prejuízo do disposto no Regime Geral das Infrações

⁴⁹ Ac. STA, processo 01869/13.4BEBRG 01152/17, 12/05/2021.

Tributárias, aprovado pela Lei n.º 15/2011, de 5 de junho, na sua redação atual». Atualmente, é consensual o entendimento de que os juros compensatórios têm como função «compensar ou indemnizar o credor tributário pelo prejuízo presumivelmente sofrido com o atraso da entrada do imposto na sua esfera patrimonial»⁵⁰, sendo que «a responsabilidade por juros compensatórios tem a natureza de uma reparação civil e, por isso, depende do nexo de causalidade adequada entre o atraso na liquidação e a actuação do contribuinte, bem como da possibilidade de formular um juízo de censura à sua actuação (a título de dolo ou negligência)»⁵¹. Ora, o aditamento do n.º 6 é altamente controverso, porque afasta esta função e natureza clássicas dos juros compensatórios, atribuindo-lhes antes um carácter verdadeiramente sancionatório, visto que é aplicável uma taxa de 19% em vez da taxa geral de 4%. Deste modo, a doutrina foi clara a apontar a inconstitucionalidade desta nova norma, quer por violação do princípio da capacidade contributiva, quer por violação do princípio *ne bis in idem*. Segundo TOMÁS TAVARES⁵², há uma dupla violação da capacidade contributiva, «na medida em que a carga tributária assume uma real e verdadeira natureza de confisco» e «na medida em que assume a natureza de uma ilegal sanção imprópria», sendo que sanções impróprias são «as majorações ou agravamentos de impostos, de tal forma que o valor consolidado a pagar já não tem qualquer correspondência na respectiva capacidade contributiva, que, como se sabe, é o pressuposto e o limite do imposto». Adicionalmente, há uma violação do princípio *ne bis in idem*, porquanto o contribuinte será julgado duas vezes, no âmbito fiscal e no domínio contraordenacional, pelo mesmo facto, pelo que, de

⁵⁰ Ac. STA, processo 022612, 23/09/1998.

⁵¹ Ac. STA, processo 0632/14, 21/01/2015.

⁵² Tomás Cantista Tavares, «Nova redação e novo contencioso da cláusula geral anti-abuso no direito fiscal: art. 38.º da LGT e art. 63.º do CPPT», *Cadernos de Justiça Tributária*, n.º 29, julho/setembro 2020.

acordo com ANA PAULA DOURADO «[a] cumulação dos juros majorados com sanções pela existência de um crime ou contra-ordenação tributárias, prevista no artigo 38.º, n.º 6 da LGT, não é conforme à CRP»⁵³.

Por último, um breve apontamento para referir que, embora resulte dos artigos 1.º e 6.º da diretiva ATAD que a regra anti-abuso visa aplicar-se aos impostos sobre sociedades dos diferentes Estados-Membros, sendo por isso uma norma setorial anti-abuso, a verdade é que o legislador português, ao transpor a norma para a LGT, transformou-a numa CGAA, suscetível de ser aplicável tanto a pessoas coletivas como a pessoas singulares e relativamente a qualquer tipo de tributo previsto no sistema fiscal português e não apenas a impostos sobre os rendimentos. Daqui decorre que, conforme defendido por ANA PAULA DOURADO, «em caso de litígio entre o sujeito passivo e o fisco português, a interpretação do artigo 38.º, números 2 a 6 da LGT, será feita em primeira linha, pelos tribunais portugueses, enquanto tribunais de Direito Europeu, tendo em conta a jurisprudência do TJUE. Porém, enquanto não existir ato claro resultante de jurisprudência constante deste último tribunal acerca do artigo 6.º da Diretiva, os tribunais portugueses deverão reenviar litígios sobre a interpretação do artigo 38.º n.os 2 a 6, da LGT para o TJUE»⁵⁴.

Em suma, a Lei n.º 32/2019, de 3 de maio, promoveu alterações significativas ao regime substantivo da CGAA, quer porque tornou a sua redação mais abrangente, quer porque aditou quatro números ao artigo 38.º da LGT, dos quais se destacam os n.os 4 e 5, que regulam situações que, anteriormente, dividiram a jurisprudência arbitral. Assim, o n.º 4 determina que, no caso de não ter sido aplicada retenção na fonte a título definitivo, a vantagem fiscal ocorre na esfera do beneficiário do rendimento, sendo que deve ser este o único responsável pelo pagamento do imposto em falta. Porém, esta regra geral é afastada nos casos especiais

⁵³ Ana Paula Dourado, *Direito Fiscal*, 6.ª edição, Almedina, 2021, pág. 312.

⁵⁴ Ana Paula Dourado, *op. cit.*, pág. 313.

em que se prove que o substituto tinha ou deveria ter conhecimento da construção abusiva, sendo que neste tipo de situações são aplicáveis as regras previstas no artigo 28.º da LGT. Todavia, o legislador ao tentar resolver um problema acabou por criar outro, na medida em que não concretizou o tipo de situações em que se pode considerar que o substituto tinha ou deveria ter conhecimento da construção ou construções abusivas, conceito que iremos tentar delimitar no próximo capítulo, por ser essencial para garantir maior certeza jurídica em relação a um tema que, pela sua própria natureza, já oferece pouca segurança jurídica aos contribuintes.

Delimitação do Âmbito de Aplicação do Artigo 38.º, n.º 5, da LGT

Tendo destacado as alterações promovidas pela Lei n.º 32/2019, de 3 de maio e analisado, de forma global, as principais novidades do recente regime substantivo da CGAA, cumpre agora compreender em que casos é que o n.º 5 do artigo 38.º da LGT pode ser aplicado. A tentativa de limitação dos casos em que se considere que o substituto tinha ou devia ter conhecimento das construções abusivas apresenta-se, face à ausência de concretização do legislador, como um dos principais desafios resultantes da atual CGAA, tendo um impacto significativo na segurança do tráfico jurídico-económico.

Não obstante a relevância do princípio da legalidade e da tipicidade, o recurso a conceitos indeterminados e cláusulas gerais é admitido no âmbito do direito fiscal, em geral, e no domínio das disposições anti-abuso, em particular, uma vez que neste campo de atuação o legislador tem de encontrar mecanismos que permitam acompanhar a mutação da realidade económica e a progressiva evolução dos esquemas elisivos. Sem prejuízo da capacidade de flexibilidade e adaptabilidade que o regime da CGAA tem de demonstrar, a solução encontrada no n.º 5 do artigo 38.º da LGT não foi, porém, a mais correta do ponto de vista de técnica legislativa.

Desde logo, porque face à divisão existente na jurisprudência, o aditamento do n.º 4 e do 5.º ao artigo 38.º foi motivado por uma intenção legislativa clara, uma vez que, tal como sustentado por JÓNATAS MACHADO «[e]stas disposições pretendem responder, acima de tudo, aos casos em que, na prática, o substituto e o substituído tributário atuam como se fossem materialmente uma e a mesma pessoa. O legislador procurou corrigir o entendimento formalista de alguma jurisprudência,

nomeadamente em situações de distribuição disfarçada de lucros das sociedades comerciais para os respetivos sócios»⁵⁵. Por conseguinte, sendo o objetivo do legislador criar uma norma que visa regular um tipo de situações bastante específico, quer do ponto de vista fáctico, quer do ponto de vista jurídico, e tendo em conta a essencialidade que a segurança jurídica assume, o recurso a uma cláusula geral pode ser discutível. Isto porque, ao contrário do n.º 2 do artigo 38.º da LGT que, naturalmente, tem de ser dotado de uma grande amplitude e não pode, sob pena de total ineficácia da CGAA, ser aplicável apenas a comportamentos abusivos tipificados, o n.º 5 do artigo 38.º da LGT foi criado para combater comportamentos específicos.

Todavia, mesmo que se concorde com a existência de uma cláusula geral e de conceitos indeterminados, a verdade é que o n.º 5 do artigo 38.º da LGT tem inegavelmente um grau de abertura e indeterminação excessivos que impedem os substitutos tributários, enquanto destinatários e potenciais afetados pela norma, de compreender o seu total sentido e alcance e, conseqüentemente, de preverem com segurança se uma situação pode, ou não, suscitar a sua responsabilização ao abrigo da CGAA, por deverem ter conhecimento que estavam perante uma construção abusiva.

A excessiva indeterminabilidade do artigo 38.º, n.º 5, da LGT gera, assim, uma primeira e imediata consequência negativa, decorrente da violação do princípio da segurança jurídica. Esta opção legislativa pode, igualmente, não ser totalmente compatível com o princípio da separação de poderes, na medida em que, por força da falta de densificação do seu conteúdo, o legislador transfere, inevitável ou tendencialmente, para a AT, a fixação concreta do sentido, grau e alcance da norma. Adicionalmente, a própria sindicabilidade judicial da decisão de aplicação do

⁵⁵ Jónatas Machado e Paulo Nogueira da Costa, *Manual de Direito Fiscal*, 3.ª edição, Almedina, 2019, pág. 489.

artigo 38.º, n.º 5, da LGT fica afetada, uma vez que a ausência de pressupostos legais bem definidos pode dar origem a um controlo judicial menos intenso, visto que não existem critérios bem determinados para o realizar ou, alternativamente, a um ativismo judicial que expanda, ainda mais, o âmbito de aplicação da CGAA.

Do ponto de vista prático, a falta de determinabilidade e inteligibilidade da norma é particularmente negativa, tendo em conta que, por força do fenómeno de privatização do sistema de gestão fiscal, os sujeitos passivos são os responsáveis por tarefas que antes eram de competência exclusiva da Administração, nomeadamente, a aplicação da lei fiscal e a liquidação e cobrança de impostos, desempenhando, esta um papel subsidiário associado ao controlo do cumprimento das obrigações fiscais.

Nesse sentido, sobre os substitutos tributários impende, necessariamente, uma função relacionada com a interpretação e delimitação do artigo 38.º, n.º 5, da LGT, uma vez que são eles os destinatários da norma.

A este propósito cumpre notar que o artigo 38.º, n.º 5, da LGT apresenta uma formulação relativamente semelhante com a do artigo 19.º, n.º 4, do CIVA, que impede a dedução do IVA «... quando o sujeito passivo tenha ou devesse ter conhecimento de que o transmitente dos bens ou prestador de serviços não dispõe de adequada estrutura empresarial suscetível de exercer a atividade declarada». Esta norma, contudo, relaciona o conhecimento do sujeito passivo com um elemento exclusivamente objetivo, ao passo que o artigo 38.º, n.º 5, da LGT relaciona o conhecimento do substituto tributário com a existência de um elemento subjetivo, na medida em que a constatação da existência de construções abusivas depende, entre outras coisas, de uma análise da intenção do contribuinte e da motivação psicológica subjacente a um determinado comportamento. Não é possível, por isso, estabelecer um completo paralelo entre ambas as normas, visto que os referidos artigos, sem prejuízo de uma proximidade textual, estão associados a elementos estruturalmente diferentes.

Deste modo, da interpretação do artigo 38.º, n.º 5, da LGT, resulta que, em abstrato, apenas em dois tipos de situações distintas é possível

defender, com segurança, que o substituto tem ou devia ter conhecimento das construções abusivas.

Em primeiro lugar, não impondo uma exaustiva justificação tendo em conta a evidente subsunção do caso à norma, encontra-se a hipótese em que a construção abusiva é concebida pelo próprio substituto que, posteriormente, a sugere ao substituído, que avança para a sua realização. O substituto, é, assim, o autor moral do esquema abusivo, por o ter delineado, sendo que o substituído é o responsável pela sua execução, com o intuito de obter as vantagens fiscais indevidas.

Em segundo lugar, encontram-se os casos em que os substitutos e os substituídos, sendo partes relacionadas, instrumentalizam as fortes ligações jurídicas existentes e tiram proveito da intensa relação económica que têm, para realizar esquemas de planeamento fiscal abusivo. Neste tipo de situações, é certo que, tanto do ponto de vista legal como na ótica estritamente formal, existem claras diferenças entre, por exemplo, uma sociedade *holding* e uma sociedade participada, ou entre uma sociedade e os seus sócios ou acionistas, no entanto, estas diferenças não se verificam do ponto de vista material, tendo em conta a substância económica das operações realizadas e as características dos atos e negócios jurídicos praticados.

Com efeito, a execução de esquemas abusivos que envolvem partes relacionadas está muitas vezes associada a um conjunto de procedimentos preordenados e que podem ser aplicados de forma padronizada. A título de exemplo podemos destacar os casos em que os sócios de uma determinada empresa criam uma SGPS, à qual vendem, a crédito, a totalidade das partes sociais da empresa, sendo que, posteriormente, esta distribui dividendos à SGPS, que procede ao pagamento do preço das participações. A SGPS é, assim, uma estrutura intermédia utilizada para garantir que os dividendos dos sócios não são tributados em sede de IRS por retenção na fonte a título definitivo, sendo este o fim último subjacente às operações societárias realizadas.

De facto, nestas situações, os indícios de comportamentos abusivos resultam, desde logo, do facto de a SGPS não apresentar qualquer tipo

de substância económica, na medida em que não dispõe de recursos, funcionários, equipamentos ou de instalações próprias. Adicionalmente, na prática comercial comum, este tipo de sociedades é utilizado, por regra, para prestar serviços técnicos de gestão e administração às sociedades participadas, assim como, para garantir que um determinado grupo económico, por obter melhores condições de financiamento bancário e implementar sistemas de gestão centralizada de tesouraria, consegue melhorar os seus indicadores de natureza financeira. Contudo, nos casos de planeamento fiscal abusivo as funções concretamente desempenhadas pelas SGPS afastam-se totalmente deste tipo de funções, uma vez que a atividade desenvolvida pela sociedade se limita, apenas e só, a receber dividendos da sociedade filha e a transferir esse mesmo montante, de forma imediata, para a esfera dos sócios, a título de pagamento do preço devido pela aquisição das partes sociais. A criação deste tipo de estrutura intermédia não decorre, por isso, de razões comerciais válidas, sendo que não apresenta qualquer tipo de vantagem extrafiscal para o grupo, cuja organização e funcionamento se mantêm inalterados do ponto de vista prático e material.

A responsabilização do substituto por via da aplicação da CGAA é justificada pela perspetiva dinâmica e abrangente que sustenta este instituto, impondo que se afaste uma interpretação estritamente formalista e, conseqüentemente, incapaz de neutralizar os abusos de formas jurídicas e os ardilosos esquemas de planeamento fiscal ilegítimo. Na verdade, o afastamento de uma interpretação formalista, para além de decorrer do próprio espírito da CGAA, já se encontra expressamente previsto na lei, por força da consagração da *step transaction doctrine*, que permite que um conjunto de atos ou negócios jurídicos distintos quanto à sua natureza e realizados em períodos de tempo descoincidentes, sejam considerados como uma única transação, por serem efetuados com uma idêntica finalidade associada à obtenção de vantagens fiscais indevidas. Deste modo, a aplicação da CGAA ao substituto justifica-se, uma vez que, sem prejuízo de serem, numa perspetiva jurídica e formal, entidades distintas, o substituto e o substituído têm, do ponto de vista

substantivo e prático, uma ligação umbilical. Assim, à luz de um critério de razoabilidade e tendo em conta a intensidade dessa ligação, o substituto devia ter conhecimento de que as construções realizadas eram abusivas.

Este entendimento não deve abrir a porta, no entanto, à possibilidade de a AT aplicar a CGAA a casos que devam ser tratados ao abrigo do regime de preços de transferência. A CGAA deve ser aplicável a situações abusivas, isto é, a situações em que os sujeitos passivos, com a intenção de obter vantagens fiscais indevidas, recorrem a estruturas negociais anómalas e realizam operações que não têm subjacente qualquer tipo de racionalidade económica. Por seu turno, o instituto dos preços de transferência é aplicável independente de qualquer motivação fiscal do contribuinte, sendo aplicável a transações e negócios jurídicos que, tendo uma efetiva substância económica, apresentam, todavia, termos e condições distintos daqueles que seriam acordados entre partes independentes, não respeitando, por isso, numa ótica objetiva, o princípio da plena concorrência. Os dois institutos apresentam, assim, características e finalidades distintas, pelo que em abstrato não existe, à partida, uma potencial sobreposição dos seus âmbitos de aplicação⁵⁶.

Por fim, é relevante refletir sobre a possibilidade de aplicação do artigo 38.º, n.º 5, da LGT, ao substituto quando as construções abusivas realizadas têm totais semelhanças – ou apresentam, pelo menos, uma grande semelhança em relação aos seus principais traços caracterizadores – com construções abusivas que, por serem utilizadas frequentemente num curto espaço de tempo, de forma padronizada e independentemente do tipo de operadores económicos, foram elencadas pela

⁵⁶ Ver: Rui Duarte Morais, «Sobre a Noção de “Cláusulas Anti-Abuso” em Direito Fiscal», *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*, Volume III, Coimbra Editora, Lisboa, 2006, pág. 888.

AT nos relatórios de combate à fraude e evasão fiscal e consideradas reiteradamente ilícitas pela maioria dos tribunais.

Nesta hipótese abstrata, o substituto não teria um efetivo conhecimento do esquema abusivo, uma vez que a sua elaboração e aplicação seriam totalmente imputáveis ao substituído e à sua motivação para a obtenção de vantagens indevidas. No entanto, poder-se-ia sustentar que teria um dever de conhecimento em relação às construções abusivas, não porque tinha uma relação de proximidade com o substituído, mas por força da existência de uma multiplicidade de indícios objetivos que apontavam nesse sentido. A aplicação da CGAA e o seu posterior controlo judicial dependeriam, sempre, de um juízo de prognose póstuma que, com base nas especificidades do caso concreto e tendo em conta as regras da experiência comum, avaliassem a existência de dados objetivos e circunstâncias factuais que apontassem para o conhecimento relativamente à existência das construções abusivas.

Com efeito, a existência de um dever de conhecimento nestas situações dependeria, desde logo, da relevância da doutrina administrativa e da jurisprudência enquanto fontes mediatas do direito. Para além disso, seria necessário compreender se a norma, aplicada neste sentido, seria compatível com o princípio da proporcionalidade, tal como desenvolvido pelo TJUE e enquanto critério de controlo característico de um Estado de Direito Democrático.

No que diz respeito à doutrina administrativa, é inequívoco que a divulgação de circulares, ofícios circulados, informações vinculativas, relatórios e manuais de aplicação por parte da AT, tem um impacto nos contribuintes na medida em que, por força do papel que desempenham no contexto de privatização do sistema fiscal, estes moldam o seu comportamento em função da interpretação que a AT faz da lei, com o intuito de eliminar, ou pelo menos mitigar, o risco de terem futuros litígios fiscais.

Assim, face aos esquemas de elisão fiscal, a AT desempenha um papel fundamental, na medida em que a sua intervenção não deve ser apenas a jusante, através da aplicação de sanções, mas impõe-se também

a montante, com o intuito de garantir que existem mecanismos efetivos de sensibilização e prevenção de práticas abusivas.

Neste sentido, só poderia ser exigível ao substituto um dever de conhecimento sobre as construções, caso a AT divulgasse, detalhada e oportunamente, os esquemas de planejamento fiscal agressivo que, por força da sua atividade inspetiva, identificou. Existem situações em que, seguramente, a revelação das construções abusivas poder-se-ia não se mostrar útil para os objetivos de combate à elisão fiscal, nomeadamente, por estarem em causa esquemas abusivos altamente complexos e personalizados, que envolvem dezenas de jurisdições fiscais e que estão relacionados com diferentes questões tributárias que se colocam no âmbito nacional, europeu e internacional. Porém, estes casos configuram uma exceção à regra de que, com o intuito de contribuir para a prevenção de práticas abusivas, a AT deve divulgar os diferentes esquemas de planejamento fiscal agressivo que são adotados.

Do ponto de vista prático, no entanto, os relatórios de combate à fraude e evasão fiscais não se mostram adequados para cumprir esta finalidade e, assim, suscetíveis de poderem contribuir para a determinação do dever de conhecimento do substituto, visto que a AT se limita a identificar as construções abusivas através de uma simples descrição abstrata, excessivamente ampla e demasiado sintética em relação aos seus elementos característicos, sendo que aquilo que se exigia era uma caracterização tão pormenorizada, exaustiva e completa quanto possível.

Adicionalmente, o dever de conhecimento do substituto dependeria da existência de um entendimento jurisprudencial unânime ou, pelo menos, um entendimento consolidado e partilhado pela maioria dos tribunais – administrativos e fiscais, assim como arbitrais – no sentido de julgar como efetivamente abusivos os esquemas que a AT reputa e divulga como tendo essa natureza.

Com efeito, em matéria de abuso, a jurisprudência assume um papel fundamental, quer no panorama europeu, quer no panorama nacional. No âmbito europeu, a jurisprudência concretizou, na área da fiscalidade, o princípio geral de proibição de abuso do direito europeu

e, por conseguinte, influenciou decisivamente a criação e os contornos da atual regra geral anti-abuso prevista na ATAD. No âmbito nacional, a jurisprudência, ao aderir à tese doutrinal de GUSTAVO COURINHA, moldou a aplicação da CGAA através da exigência do preenchimento de determinados elementos, inclusive, elementos que não se encontravam expressamente previstos na letra da lei.

Assim, neste domínio, os tribunais têm uma dupla função, que assume uma dimensão positiva e uma dimensão negativa, estando a primeira associada à efetiva intervenção criadora no direito, tendo em conta a função jurisprudencial de concretização das cláusulas gerais e dos conceitos indeterminados⁵⁷ e correspondendo a segunda ao controlo judicial em relação à atuação da AT – que, sem prejuízo da maior amplitude que caracteriza a CGAA, não deixa de ser sindicável.

É esta segunda função que, tendo em conta a tese que estamos a analisar, releva, uma vez que o entendimento da jurisprudência, no sentido de confirmar ou negar a validade da interpretação da AT, é decisivo para a consolidação do dever de conhecimento do substituto. Não é suficiente, para a formulação do juízo de probabilidade psicológica relativo ao conhecimento do substituto, que a AT adote uma posição clara e coerente em relação à natureza abusiva de determinadas construções. Para além disso, impõe-se que os tribunais acompanhem, reiterada e totalmente, este entendimento da AT, ou que o considerem, pelo menos, maioritariamente correto.

Este requisito, porém, não se encontra preenchido, uma vez que uma análise superficial e uma pesquisa perfunctória permite perceber que os tribunais, no que diz respeito à matéria de aplicação da CGAA, não apresentam um entendimento inequívoco e uma linha clara, sendo que, não raras vezes, contribuem, inclusive, para aumentar o grau de

⁵⁷ Nesse sentido: João Baptista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, 22.^a reimpressão, Almedina, 2014, pág. 162.

incerteza associado a uma determinada matéria. Nesse sentido, é particularmente esclarecedora a lista de jurisprudência a que fizemos referência no terceiro ponto da tese e que demonstra a total divergência em relação à aplicação da CGAA ao substituto tributário, tendo em conta a anterior redação da norma.

Deste modo, na hipótese em análise, os requisitos mínimos para a formulação deste dever de conhecimento não se encontram preenchidos, quer porque a AT não cumpre a sua tarefa de divulgação de forma tão rigorosa e frequente como seria desejável, quer porque a jurisprudência não é unânime na interpretação da natureza de determinadas construções padronizadas, mostrando-se, antes pelo contrário, bastante dividida e sem a formulação de uma clara inclinação.

Todavia, mesmo que estes dois pressupostos fundamentais estivessem preenchidos, colocar-se-ia a questão sobre se esta interpretação do artigo 38.º, n.º 5, da LGT seria compatível com o princípio da proporcionalidade e, conseqüentemente, com a Constituição da República Portuguesa e com o Direito Europeu.

Enquanto critério de controlo da atividade legislativa e da atuação da Administração, este princípio assume especial relevância, sendo utilizado pelo TJUE para avaliar a compatibilidade de uma determinada norma nacional com as liberdades fundamentais consagradas pelos tratados. Do ponto de vista estrutural, o princípio da proporcionalidade desdobra-se em três elementos – adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito – que, apresentando características específicas e exigências diferentes, são aplicados de forma sucessiva e gradual.

Ora, à luz do subprincípio da adequação, impõe-se que, independentemente da avaliação subjetiva em relação à bondade ou oportunidade da medida, a aplicação da norma seja idónea a realizar o objetivo pretendido. Este subprincípio é respeitado, uma vez que a aplicação da CGAA a esta hipótese é suscetível de contribuir para o combate aos esquemas de planeamento fiscal abusivo, verificando-se uma aptidão – formal e objetiva – da medida para a concretização deste fim.

Determinada, num primeiro momento, a idoneidade da medida, impõe-se analisar se esta é indispensável para a prossecução da finalidade pretendida, não existindo outros meios alternativos menos gravosos que conseguissem alcançar o mesmo desiderato.

Na hipótese em análise, não é preciso realizar uma avaliação aprofundada e exaustiva para constatar a existência de medidas menos gravosas que, configurando-se como alternativas efetivas, asseguram que o substituto tributário contribui para o combate à elisão fiscal, não sendo necessário que este seja responsabilizado, a título principal, pelas construções abusivas levadas a cabo pelo substituído. A título de exemplo, note-se que este objetivo poderia ser alcançado caso o legislador, depois de definir um elenco exemplificativo de indícios de abuso, estabelecesse uma obrigação de reporte e comunicação, sendo que só em caso de incumprimento desta obrigação é que o substituto deveria ser responsabilizado.

Ora, a formulação de um juízo negativo em relação à necessidade da medida afasta a obrigatoriedade de aplicar o último elemento de controlo, avaliação que apenas por pretensão de exaustividade iremos fazer. Com efeito, mesmo que a medida se revelasse indispensável, ainda assim não poderia ser aplicável por força da violação do subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, uma vez que os custos que decorrem da sua aplicação seriam muito superiores aos benefícios que lhe estão associados. Não obstante a possibilidade de contribuir para o combate à elisão fiscal, esta medida corresponderia a um sacrifício excessivo que o substituto teria de suportar para desempenhar um papel de fiscalização e controlo que, mesmo num contexto de privatização do sistema de gestão fiscal, deve ser desempenhado pela AT. De facto, as vantagens que decorrem do combate aos esquemas de planeamento fiscal agressivo são muito inferiores às desvantagens que a aplicação desta norma a esta hipótese iria gerar ao nível da (in)segurança jurídica e, por conseguinte, aos impactos práticos que dela decorrem, já que os substitutos tributários, tendo em conta a total indeterminação da lei, poderiam começar a efetuar retenções na fonte de forma quase indiscriminada, para

garantirem que não seriam confrontados com potenciais contingências fiscais no futuro.

Deste modo, por tudo o que dissemos, o artigo 38.º, n.º 5, da LGT não poderia ser aplicado a esta hipótese, uma vez que, para além de não se verificar o preenchimento dos requisitos mínimos associados à necessária divulgação, por parte da AT, dos esquemas de planeamento fiscal aplicados de forma padronizada, assim como, à necessária estabilidade e coerência nas decisões jurisprudenciais, a eventual aplicação da norma a este tipo de situações seria sempre excessiva e desrazoável e, portanto, incompatível com o princípio da proporcionalidade.

Conclusão

A CGAA, atualmente prevista no artigo 38.º da LGT, foi introduzida há mais de duas décadas no ordenamento jurídico nacional, com o objetivo de combater as situações de planeamento fiscal abusivo, caracterizando-se por ser uma figura que, apresentando um âmbito de aplicação alargado e uma grande flexibilidade, deve ser aplicada a título excecional apresentando-se, por conseguinte, como uma verdadeira válvula de segurança do sistema fiscal.

Com efeito, por força da Lei n.º 32/2019, de 3 de maio, responsável pela transposição da diretiva ATAD, a CGAA foi significativamente alterada, tendo os seus elementos caracterizadores sido dotados de maior amplitude. Adicionalmente, o legislador nacional aditou dois números ao artigo 38.º da LGT – os números 4 e 5 – com a intenção de esclarecer uma problemática que dividiu a jurisprudência arbitral, relacionada com a aplicação da CGAA ao substituto tributário.

Todavia, neste domínio particular, a intervenção legislativa não foi feliz, uma vez que ao resolver um problema, o legislador criou outro, na medida em que estipulou que o substituto, quando tenha ou devesse ter conhecimento da construção ou das construções abusivas realizadas, deve ser responsabilizado de acordo com as regras gerais de responsabilidade em caso de substituição tributária, não tendo definido, no entanto, em que situações é que este dever de conhecimento se verifica.

De facto, do artigo 38.º, n.º 5, da LGT, resulta que, em abstrato, apenas em dois tipos de situações é possível defender, com grande segurança, que o substituto tem ou devia ter conhecimento das construções abusivas.

Em primeiro lugar, na hipótese em que o substituto concebe a construção abusiva que o substituído, por sua proposta, executa. Neste caso

existe, inequivocamente, um conhecimento por parte do substituto, que é responsável por idealizar a construção abusiva, sendo, por isso, o seu autor moral. O substituído é, por sua vez, o autor material, porquanto executa o esquema abusivo, com o intuito de obter as vantagens fiscais indevidas.

Em segundo lugar, na hipótese em que o substituto e o substituído, sendo partes relacionadas e sem prejuízo de serem entidades distintas no plano formal, atuam materialmente como se fossem a mesma entidade. Nestes casos, geralmente associados à distribuição disfarçada de lucros operada através da criação de entidades SGPS desprovidas de qualquer tipo de atividade, recursos, funcionários ou equipamentos, a aplicação da CGAA ao substituto justifica-se pela perspectiva dinâmica e flexível que caracteriza esta figura. De facto, tendo em conta a intensa relação existente entre as partes e a inexistência de diferenças efetivas numa ótica substantiva, é seguro afirmar que o substituto devia ter conhecimento da construção ou das construções abusivas realizadas.

Este entendimento não deve abrir a porta, contudo, à possibilidade de aplicação da CGAA a casos que devem ser tratados ao abrigo do regime de preços de transferência, tendo em conta as significativas diferenças entre ambos os institutos. Com efeito, a CGAA deve ser aplicável a operações em que há um abuso de formas jurídicas e que não apresentam substância económica, ao passo que o regime de preços de transferência deve ser aplicável a operações que, tendo uma efetiva substância económica, e numa ótica objetiva, não respeitam, contudo, o princípio da plena concorrência.

Por fim, cumpre notar que não consideramos possível sustentar a hipótese de aplicação do artigo 38.º, n.º 5, da LGT ao substituto quando as construções abusivas apresentam totais ou muito significativas semelhanças face às construções que foram elencadas nos relatórios de combate à fraude e evasão fiscal. Desde logo, porque para que este entendimento fosse válido, a AT tinha de realizar uma descrição completa, detalhada e rigorosa das construções abusivas identificadas, não sendo suficiente uma descrição superficial ou excessivamente ampla.

Adicionalmente, e mais importante, a jurisprudência tinha de apresentar um entendimento unânime, ou pelo menos significativamente maioritário, no sentido de julgar como efetivamente abusivas as construções que a AT considera terem esta natureza. Em matéria de abuso, a jurisprudência não é, no entanto, inequívoca, apresentando muitas vezes um entendimento que contribui para aumentar, ainda mais, a instabilidade associada à aplicação da CGAA.

De todo o modo, nesta hipótese e mesmo que se verificasse o preenchimento destes dois requisitos, a eventual aplicação da CGAA ao substituto não seria compatível com o controlo associado ao princípio da proporcionalidade, tal como desenvolvido pelo TJUE.

Em suma, sem prejuízo da louvável tentativa de regular a aplicação da CGAA ao substituto tributário e, assim, clarificar uma questão que dividiu a jurisprudência, é certo que a solução final encontrada pelo legislador com a consagração do artigo 38.º, n.º 5, da LGT não é a melhor, tendo em conta a indeterminabilidade da norma. Indeterminabilidade que apresenta consequências negativas em dois planos distintos, uma vez que, por um lado e num plano teórico, pode mostrar-se incompatível com princípios estruturantes do Estado de Direito Democrático, como o princípio da segurança jurídica e da separação de poderes, afetando, igualmente, o controlo judicial da atividade da AT e, por outro lado e num plano prático, torna (ainda) mais complexa a tarefa de interpretação que, enquanto destinatário da norma e tendo em conta o fenómeno de privatização do sistema de gestão fiscal, cabe ao substituto.

Assim, com o intuito de aperfeiçoar a norma, deve ser considerada a hipótese de promover uma alteração legislativa ao artigo 38.º da LGT, que permita que a cláusula geral prevista no seu n.º 5 seja complementada com uma enumeração exemplificativa de um conjunto de situações que podem configurar um dever de conhecimento por parte do substituto tributário. Esta intervenção legislativa não retiraria à CGAA a flexibilidade e amplitude que a caracterizam, mas garantiria uma maior certeza na sua aplicação e uma maior segurança jurídica na esfera do substituto tributário.

Bibliografia

- Andrade, João Costa e Campos, Diogo Leite, *Autonomia Contratual e Direito Tributário*, Almedina, 2008.
- Beckers, Dorien e Broe, Luc de, «The General Anti-Abuse Rule of the Anti-Tax Avoidance Directive: An Analysis Against the Wider Perspective of the European Court of Justice's Case Law on Abuse of EU Law», *EC Tax Review*, Volume 26, Issue 3, 2017.
- Campos, Diogo Leite e Campos, Mónica Leite, *Direito Tributário*, 2.^a edição, Almedina, 2000.
- Canas, Vitalino, *O Princípio da Proibição do Excesso na Conformação e no Controlo de Atos Legislativos*, reimpressão, Almedina, 2019.
- Cardoso, Pedro Menezes, *Os Desafios da «maioridade» da Cláusula Geral Anti-Abuso: Análise Estática e Dinâmica do Seu Estado Evolutivo*, AAFDL, 2017.
- Charette, Diane, «The Anti-Tax Avoidance Directive General Anti-Abuse Rule: A Legal Basis for a Duty on Member States to Fight Tax Abuse in EU Corporate Direct Tax Law», *EC Tax Review*, Volume 28, Issue 4, 2019.
- Costa, Paulo Nogueira e Machado, Jónatas, *Manual de Direito Fiscal*, 3.^a edição, Almedina, 2019.
- Courinha, Gustavo Lopes, *A Cláusula Geral Anti-Abuso no Direito Tributário: Contributos Para a Sua Compreensão*, 1.^a edição, Almedina, 2004.
- Courinha, Gustavo Lopes, *Manual do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas*, reimpressão, Almedina, 2020.
- Dourado, Ana Paula, *Direito Fiscal*, 6.^a edição, Almedina, 2021.
- Dourado, Ana Paula, *Governança Fiscal Global*, 2.^a edição, Almedina, 2018.
- Dourado, Ana Paula, «Substituição e Responsabilidade Tributária», *Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 391, julho-setembro 1998.
- Dourado, Ana Paula, «The EU Anti Tax Avoidance Package: Moving Ahead of BEPS?», *Intertax*, Volume 44, Issue 6/7, 2016.
- Feio, Diogo, «Cláusula geral anti-abuso: antes e depois. Conceitos em Construção», *Cadernos de Justiça Tributária*, n.º 29, julho/setembro 2020.
- Feria, Rita de la, «On Prohibition of Abuse of Law as a General Principle of EU Law», *EC Tax Review*, Volume 29, Issue 4, 2019.

- Fernandes, Luís Carvalho, «Alcance do Regime do art. 32.º-A do Código de Processo Tributário e a Simulação Fiscal», *Direito e Justiça*, volume XIII, tomo 2, 1999.
- Fernandes, João Miguel e Santiago, Bruno, «A nova cláusula geral antiabuso», *Cadernos de Justiça Tributária*, n.º 30, outubro/dezembro 2020.
- Govind, Sriram e Lazarov, Ivane, «Carpet Bombing Tax Avoidance in Europe: Examining the Validity of the ATAD Under EU Law», *Intertax*, Volume 47, Issue 10, 2019.
- Iaia, Roberto, «Article 6 ATAD and Non-genuineness of arrangements», *EC Tax Review*, Volume 30, Issue 5/6, 2021.
- Machado, João Baptista, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, 22.ª reimpressão, Almedina, 2014.
- Maia, Ana Isabel, «Das questões inerentes ao procedimento de aplicação da Cláusula Geral Anti-Abuso», *Revista Electrónica de Fiscalidade da AFP*, Ano III, n.º 1, 2021.
- Morais, Rui Duarte, *Manual de Procedimento e Processo Tributário*, reimpressão, Almedina, 2016.
- Morais, Rui Duarte, «Sobre a Noção de “Cláusulas Anti-Abuso” em Direito Fiscal», *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*, Volume III, Coimbra Editora, Lisboa, 2006.
- Nabais, José Casalta, *Direito Fiscal*, 11.ª edição, Almedina, 2019.
- Nabais, José Casalta, *Introdução ao Direito Fiscal das Empresas*, 3.ª edição, Almedina, 2018.
- Nabais, José Casalta, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, reimpressão, Almedina, 2020.
- Neto, Serena Cabrita e Trindade, Carla Castelo, *Contencioso Tributário*, reimpressão, Almedina, 2019.
- Nogueira, João Félix, *Direito Fiscal Europeu – O Paradigma da Proporcionalidade. A proporcionalidade como critério central da compatibilidade de normas tributárias internas com as liberdades fundamentais*, Coimbra Editora, 2010.
- Novais, Jorge Reis, *Princípios Estruturantes de Estado de Direito*, 2.ª edição, Almedina, 2022.
- Öner, Cihat, «Comparative analysis of the general anti-abuse rule of the anti-tax avoidance directive: An effective tool to tackle tax avoidance?», *EC Tax Review*, Volume 29, Issue 1, 2020.
- Rocha, Joaquim Freitas, *Lições de Procedimento e Processo Tributário*, 8.ª edição, Almedina, 2021.
- Rocha, Joaquim Freitas e Silva, Hugo Flores, *Teoria Geral da Relação Jurídica Tributária*, reimpressão, Almedina, 2019.
- Rolim, João Dácio, «The General Anti-Avoidance Rule: Its Expanding Role in International Taxation», *Intertax*, Volume 44, Issue 11, 2016.
- Sanches, José Saldanha, *Os Limites do Planeamento Fiscal- Substância e Forma no Direito Fiscal Português, Comunitário e Internacional*, 1.ª edição, Coimbra Editora, 2006.

Silva, Hugo Flores, *Privatização do Sistema de Gestão Fiscal*, 1.^a edição, Coimbra Editora, 2014.

Silva, João Nuno Calvão, «Elisão fiscal e cláusula geral anti-abuso», *Revista da Ordem dos Advogados*, Volume II, 2006.

Tavares, Tomás Cantista, «Nova redação e novo contencioso da cláusula geral anti-abuso no direito fiscal: art. 38.º da LGT e art. 63.º do CPPT», *Cadernos de Justiça Tributária*, n.º 29, julho/setembro 2020.

Teixeira, Glória, *Manual de Direito Fiscal*, 5.^a edição, Almedina, 2021.

Vasques, Sérgio, *Manual de Direito Fiscal*, 2.^a Edição, Almedina, 2018.

Título A Aplicação da Cláusula Geral Anti-Abuso ao Substituto Tributário
Delimitação do Âmbito de Aplicação do Artigo 38.º, n.º 5, da LGT.

Autor Tiago Falcão Barbosa

Coleção Direito Católica Teses

© Tiago Falcão Barbosa

© Universidade Católica Editora

Capa Ana Luísa Bolsa | 4 ELEMENTOS

Revisão editorial Ana Cunha

Conceção gráfica Magda Macieira Coelho

Data janeiro 2024

ISBN 9789725410028

<https://doi.org/10.34632/9789725410028>

Universidade Católica Editora,

Sociedade Unipessoal, Lda.

Palma de Cima 1649-023 Lisboa

Tel. (351) 217 214 020

uceditora@ucp.pt | www.uceditora.ucp.pt



INSTITUTO
MIGUEL GALVÃO TELES



CATOLICA

RESEARCH CENTRE
FOR THE FUTURE OF LAW

LISBOA - PORTO

