



Irs

Uma reforma (in)oportuna?

A reforma do Código do Imposto sobre o Rendimento Singular (IRS) está no horizonte legislativo. O pretexto para ouvir três advogados fiscalistas sobre a pertinência desta reforma e sobre os contornos que poderá vir a assumir.



O IRS é um imposto fulcral para as Finanças públicas nacionais: basta dizer que, em 2013, representou mais de um terço da receita fiscal global. Com repercussões para os contribuintes aos quais é feita uma exigência cada vez maior. Não admira que seja vox populi que, em Portugal, se paga muito para trabalhar. Entre impostos e contribuições para a Segurança Social. É neste contexto que se anuncia

uma revisão do Código do IRS. Em que moldes ainda não se sabe – o projeto deverá ser apresentado em outubro. Mas haveria necessidade de uma reforma? O associado coordenador da área de Fiscal da Vieira de Almeida e Associados, João Pedro Lampreia, tem dúvidas. Considera que o atual código se mantém, de longe, como a melhor legislação fiscal em vigor, isto apesar das diversas alterações que lhe têm sido infligidas desde 1989.

Pergunta, pois, que reforma digna desse nome pode, então, ser encetada.

Por sua vez, o sócio fundador da RFF Advogados, Rogério M. Fernandes Ferreira, considera que esta reforma se agita num tempo “oportuna inoportuna”, mas entende que pode ser o momento de ponderar alternativas, nomeadamente a da tributação pessoal (individual) dos rendimentos (de cada um) dos membros do agregado familiar.

Já Tiago Caiado Guerreiro, sócio da Caiado Guerreiro & Associados, opta por chamar a atenção para a necessidade de as alterações a consagrar pela reforma do IRS serem estratégicas e darem uma resposta satisfatória a problemas antigos que têm contribuído para a falta de competitividade fiscal de Portugal, no panorama internacional.

São três opiniões para conhecer melhor nas páginas seguintes.



UMA TRIBUTAÇÃO PESSOAL?

O momento em que se agita a reforma do IRS - porventura em tempo inapropriado - pode ser o de ponderar alternativas e, assim também, o da tributação pessoal (individual) dos rendimentos (de cada um) dos membros do agregado familiar.



Sócio fundador da RFF Advogados

Sabe o leitor com certeza que os rendimentos dos cônjuges são, obrigatoriamente, tributados no IRS em conjunto. Sabe o leitor também, provavelmente, que este regime da tributação conjunta foi estendido - mas nestes casos por opção - a quem viva em união de facto, independentemente do sexo.

E estendido ainda, entretanto, a agregados constituídos por duas ou mais pessoas que vivam em economia comum há mais de dois anos, desde que uma seja maior de idade, não obstante a Administração tributária continuar sem aplicar, na prática, este regime, em virtude de não existir um campo específico, na declaração Modelo 3 de IRS, para assinalar as situações de economia comum, contrariamente ao que sucede com as uniões de facto, já

“Esta solução alternativa - a da tributação separada e não unitária dos rendimentos do agregado familiar -, afinal, não parece mais conforme à Constituição, quando esta impõe (tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar) a tributação do rendimento pessoal?”

contempladas. Já não sabe, talvez, o leitor que a regra da tributação conjunta dos rendimentos do agregado familiar se aplica seja qual for o regime de bens. Nem que, afinal, os cônjuges podem apresentar as suas próprias declarações de rendimentos, mas só (só se) se declararem como separados de facto, sendo assim, quase, tributados como se fossem duas pessoas não casadas. E saberá o leitor, porventura, sendo casado, que é responsabilizado pelo pagamento do IRS sobre os rendimentos do seu cônjuge? Que esta responsabilidade fiscal se aplica mesmo em caso de separação de bens? E aos bens do cônjuge não titular de quaisquer rendimentos? Saberá ainda o leitor que são, à partida, havidos como residentes, e aqui também (duplamente) tributados, o cônjuge e os filhos não residentes, por ser residente em Portugal o outro cônjuge, exigindo-se, para afastar a “presunção” ao cônjuge não residente, a prova da inexistência de uma ligação entre a maior parte das suas actividades económicas e o território português?

Estes e muitos outros problemas, cada vez mais complexos e diversos, têm origem no facto de a nossa Constituição ter sido interpretada inicialmente, por autores muito autorizados, no sentido de dela decorrer a injunção da tributação unitária dos rendimentos do agregado familiar. Mas decorre, também, de a solução da tributação separada onerar, mais, casais em que os rendimentos são, exclusiva ou predominantemente, apenas de um dos cônjuges (os “casados/único titular”), que não é, hoje, a situação mais comum. Esta solução alternativa - a da tributação separada e não unitária dos rendimentos do agregado

“E esta solução, mais simples - da tributação individual e da declaração autónoma dos rendimentos de cada um e, portanto, de cada pessoa singular (no caso dos filhos, representados pelos pais) - que sempre implicará, é certo, regras fiscais próprias para a imputação dos rendimentos comuns cada um dos cônjuges, mas é, ainda assim, bem tentadora”

familiar -, afinal, não parece mais conforme à Constituição, quando esta impõe (tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar) a tributação do rendimento pessoal? E esta solução, mais simples - da tributação individual e da declaração autónoma dos rendimentos de cada um e, portanto, de cada pessoa singular (no caso dos filhos, representados pelos pais) - que sempre implicará, é certo, regras fiscais próprias para a imputação dos rendimentos comuns cada um dos cônjuges, mas é, ainda assim, bem tentadora.

É, aliás, adoptada maioritariamente noutros países e aquela que permite mais respeito pela individualidade e responsabilidade dos membros do agregado familiar titulares dos rendimentos auferidos.

E também ultrapassar as actuais diferenças de tratamento na panóplia fiscal de “situações familiares” hoje previstas pelo legislador e simplificar o regime da determinação do rendimento colectável e do imposto a pagar. Obstando, ainda, aos problemas decorrentes da presunção de residência e da dupla tributação internacional do cônjuge residente no estrangeiro, aproximando as retenções na fonte do imposto devido a final e dispensando um número importante de contribuintes da apresentação das suas declarações fiscais, sem perda de controlo dos rendimentos auferidos. Além, principalmente, de facilitar a informatização dos procedimentos de recolha do imposto.

O momento em que se agita a reforma do IRS - porventura em tempo inapropriado - pode ser o de ponderar alternativas e, assim também, o da tributação pessoal (individual) dos rendimentos (de cada um) dos membros do agregado familiar.



Irs



**TIAGO CAIADO
GUERREIRO**

Sócio da Caiado Guerreiro & Associados

A REFORMA DO IRS

As alterações a consagrar pela Reforma do IRS devem ser estratégicas e devem dar uma resposta satisfatória a problemas antigos que têm contribuído para a falta de competitividade fiscal de Portugal, no panorama internacional.

Em 2013, a receita arrecadada com o IRS atingiu o seu valor máximo e representou mais de um terço da receita fiscal total, tornando-o um imposto fulcral para as Finanças Públicas portuguesas. Note-se que, embora isso tenha contribuído para o cumprimento das metas impostas pelos parceiros internacionais, provocou uma asfixia para as famílias portuguesas, muitas vezes insustentável.

O aumento da carga tributária, a que acresce em regra a contribuição para a Segurança Social, tornou excessiva a exigência feita aos contribuintes. Neste momento, assistimos a um efeito dissuasor na produção de riqueza, já que o contribuinte comum deixou de procurar aumentar o seu rendimento bruto para manter o rendimento líquido. Isto é, o aumento da carga fiscal tornou os portugueses mais pobres, sem que procurem alternativas para fazer face a uma tributação que ultrapassa muitas vezes os 50%.

Em Portugal, paga-se muito para trabalhar: IRS, Segurança Social, e permeia-se muito quem não trabalha: subsídios de desemprego com demasiada duração, rendimentos mínimos garantidos. Naturalmente que esta afirmação se aplica àqueles que não querem trabalhar e se aproveitam do sistema e não àqueles que infelizmente querem trabalhar mas não conseguem e acabam por depender do sistema.

Tudo isto é agravado pela necessidade de encontrar um equilíbrio de justiça entre as várias categorias de rendimentos. Se por um lado devemos ter especial atenção aos rendimentos provenientes do trabalho dependente e pensões, já que representam uma percentagem significativa da população que tem uma dificuldade acrescida na sua deslocalização, por outro lado,

“Os agravamentos, e os desagravamentos, da tributação devem ser cuidadosamente ponderados, de forma a promover a competitividade fiscal em Portugal sem comprometer o princípio da justiça que deve caracterizar este imposto”

agrar a tributação de rendimentos de capitais, pode causar uma diminuição da receita arrecadada, com a fuga destes rendimentos para o estrangeiro, que como sabemos não é difícil.

Portanto, os agravamentos, e os desagravamentos, da tributação devem ser cuidadosamente ponderados, de forma a promover a competitividade fiscal em Portugal sem comprometer o princípio da justiça que deve caracterizar este imposto.

Quanto às possíveis propostas da reforma, salientamos desde logo a diminuição da burocracia e a simplificação das obrigações declarativas dos contribuintes. Consideramos que um sistema fiscal não é justo nem equitativo se os sujeitos passivos não conseguirem compreender a extensão das suas obrigações. É comum assistirmos ao incumprimento de obrigações tributárias por mero desconhecimento do contribuinte, ou porque houve uma mudança recente à qual ele ficou alheio. O princípio da cooperação, consagrado no artigo 59.º da Lei Geral Tributária, tem uma extensão bilateral e por isso a Autoridade Tributária também deve, dentro das suas capacidades, fomentar a colaboração com os contribuintes e auxiliá-los no cumprimento das suas obrigações.

Em relação às taxas de tributação, consideramos que o facto de o escalão máximo se fixar para rendimentos acima dos € 80.000 atribuí ao imposto características mais proporcionais que progressivas. Desta forma, será aconselhável uma revisão das taxas gerais que não ultrapasse os 40% e que estabelecesse níveis remuneratórios mais elevados para os últimos escalões, por exemplo.

Por último, resta-nos apenas apelar à estabilidade do sistema fiscal, embora esteja mais dependente de uma concertação entre os partidos,

do que de uma reforma isolada. Este factor é essencial para promover a competitividade fiscal, já que, quer os contribuintes, quer os investidores são avessos a ordenamentos instáveis. Portanto, reformas e regimes de sucesso como o “Regime dos Residentes Não-Habituais” e o Golden Visa, que tanto investimento estão a trazer para Portugal, devem ter um carácter permanente e duradouro. É com esta esperança que aguardamos a apresentação do projecto, em Outubro.

“Será aconselhável uma revisão das taxas gerais que não ultrapasse os 40% e que estabelecesse níveis remuneratórios mais elevados para os últimos escalões”



QUE REFORMA?

O Código do IRS mantém-se, de longe, como a melhor legislação fiscal em vigor, isto apesar das diversas alterações que lhe têm sido infligidas desde 1989. Que reforma digna desse nome pode, então, ser encetada?



Associado coordenador da área de Fiscal da Vieira de Almeida e Associados

Todas as reformas legislativas de sucesso florescem de um difícil equilíbrio entre a fuga à mera alteração técnica e o cuidado de não cair em radicalismos injustificados.

E aqui começam as dificuldades da reforma em curso. É que o Código do IRS mantém-se, de longe, como a melhor legislação fiscal em vigor, isto apesar das diversas alterações que lhe têm sido infligidas desde

“Uma ideia interessante – logo, polémica – seria a de colocar todos, ou quase todos, os contribuintes com rendimentos a pagar IRS. Tal implicaria que uma substancial faixa de famílias que atualmente nada paga, por não ter rendimentos suficientes, fosse chamada a efetuar uma contribuição, necessariamente simbólica”

1989. Que reforma digna desse nome pode, então, ser encetada? Afastada que está uma alteração de paradigma, pois nem os tempos estão favoráveis a experimentalismos, nem se vislumbra um novo modelo de imposto exequível (para além do iníquo flat tax rate, cujos próprios proponentes estão em debandada), e atendendo aos constrangimentos financeiros do Estado, a reforma do IRS parece fadada a modestas alterações pontuais de cariz técnico. Dir-se-á que daí não vem mal ao mundo. E no entanto, é difícil afastar a sensação de que uma reforma deve almejar algo mais. Uma ideia interessante – logo, polémica – seria a de colocar todos, ou quase todos, os contribuintes com rendimentos a pagar IRS. Tal implicaria que uma substancial faixa de famílias que atualmente nada paga, por não ter rendimentos suficientes, fosse chamada a efetuar uma contribuição, necessariamente simbólica (começando, por exemplo, nos 5 euros). Reconhece-se que esta medida seria politicamente melindrosa e um alvo fácil de ataque. No entanto, teria o benefício de permitir estreitar os laços comunitários entre todos, investindo também os que menos auferem na “propriedade” do bem comum (uma vez que quem paga por algo sente-o como seu).

Da mesma forma, o IRS deveria incidir sobre os subsídios pagos pela Segurança Social, como o do desemprego, da maternidade, etc.. Note-se que o desempregado não só perde o emprego, como é também excluído de contribuir para o bem comum. O pagamento de IRS devolveria ao beneficiário do subsídio um sentimento de dignidade acrescida, permitindo-lhe afirmar que também ele “contribui pagando os seus impostos”. E para que esta não seja uma mera forma de arrega-

“O IRS deveria incidir sobre os subsídios pagos pela Segurança Social, como o do desemprego, da maternidade, etc.. (...) O pagamento de IRS devolveria ao beneficiário do subsídio um sentimento de dignidade acrescida, permitindo-lhe afirmar que também ele “contribui pagando os seus impostos”

dar receita, os beneficiários poderiam ser compensados economicamente, aumentando-se o montante dos subsídios na proporção do IRS que se estima arrecadar sobre os mesmos (embora tal extravase o mandato da comissão, cremos ser possível lograr esta conjugação). No que respeita às taxas de IRS, o escalão mais elevado deveria ser repensado. Com efeito, não se justifica que o IRS deixe de ser progressivo para rendimentos superiores a € 80.000. Existindo atualmente uma taxa adicional de solidariedade agravada para rendimentos acima de € 250.000, parece-nos sensata a criação de um escalão superior ao atual, distinguindo verdadeiramente entre a classe média-alta e a classe alta. Ainda sobre este aspeto, consideramos que a comissão deverá repensar o verdadeiro impacto das deduções e isenções nos objetivos extrafiscais. Se fosse possível reduzir as taxas, compensando o efeito financeiro com a eliminação de deduções e isenções várias de duvidosa utilidade, simplificando-se o imposto pelo caminho, alcançar-se-ia a difícil quadratura do círculo.

Várias outras alterações podem ser pensadas para adequar o IRS ao século XXI. Uma delas passa por conferir aos contribuintes casados a opção pela tributação em separado (sob pena de se beneficiar os unidos de facto). Outra passa pela introdução de regras claras para os emigrantes e imigrantes, especialmente nos anos de transição (admitindo-se, por exemplo, a tributação como residente em apenas uma parte ano). Deverá ainda ser revisto o regime das stock-options, dos golden parachutes e do reinvestimento das mais-valias imobiliárias.