



# ANTEVISÃO DOS IMPOSTOS EM PORTUGAL PARA 2015

## 1. INTRODUÇÃO

A Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (OTOC), sob as mais diversas formas, no âmbito da sua função reguladora dos profissionais que manuseiam os atos conducentes à determinação da capacidade contributiva de entidades e cidadãos e, no cumprimento da sua função pública, tem vindo a pugnar pela criação de uma consciência fiscal coletiva, com especial relevo para o cumprimento dos atos de cidadania, procurando que os contribuintes e as entidades, de uma forma geral, os compreendam melhor.

Naquele espírito, o conhecimento antecipado dos factos, permitirá uma maior consciência dos seus méritos ou deméritos e, acima de tudo, os eventuais efeitos que terão na sociedade.

Portugal, através dos seus órgãos próprios, discute o quadro fiscal para o ano de 2015, não só consubstanciado na Proposta de Lei de Orçamento do Estado para aquele ano, mas também pelas alterações propostas introduzir nos normativos fiscais, como é o caso do IRS, bem como através da criação de novos impostos, como é o caso dos denominados «Impostos Verdes».

É no âmbito do descrito, e num espírito de entreatada aos profissionais, entidades e cidadãos que, tendo em consideração a aproximação da votação dos documentos, tornamos público o nosso entendimento sobre estas matérias:

## 2. ENQUADRAMENTO GLOBAL

As alterações ao sistema fiscal, consequência da sua tecnicidade e complexidade, nem sempre são facilmente apreensíveis pelos cidadãos, com especial relevo para o processo específico deste ano onde as modificações fiscais se encontram dispersas por três diplomas, dificultando uma leitura integrada e unitária daquelas alterações, mas também dos seus efeitos.

A condução do processo tem revelado saber e mestria. A forma como nos tem sido apresentado tem exatamente o propósito de enaltecer os pormenores positivos que possam existir, relegando para o limbo do esquecimento os de teor negativo.

Para termos uma ideia da realidade emergente destas alterações é preciso analisar todas as propostas em conjunto, isto é: o Orçamento do Estado para 2015, Os «Impostos Verdes» e as alterações ao IRS.



### 3. OS EFEITOS DOS NOVOS IMPOSTOS

Os impostos verdes acrescentarão um significativo aumento na já insuportável carga fiscal portuguesa, ultrapassando em receita, em nossa opinião, em montante muito superior à previsão do governo.

A taxa sobre os sacos plásticos não vai ter um efeito tão diminuto no seu consumo e, conseqüentemente gerará uma receita superior àquela que o governo prevê.

O imposto sobre os combustíveis, atenta a função do automóvel hoje na vida das pessoas, que não é um luxo, mas sim uma ferramenta de trabalho, não provocará uma diminuição significativa no consumo, pelo que a receita será também mais elevada do que a previsão do governo.

### 4. ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2015

As alterações introduzidas no Orçamento do Estado nos Impostos Especiais sobre o Consumo (IEC), nas coimas a aplicar ao incumprimento fiscal (RGIT), alteram de forma muito profunda a realidade com que hoje vivemos. Para se ter uma pequena ideia do que estamos a falar há coimas no RGIT que hoje são um mínimo de 75 euros e um máximo de 3.750 euros, como é o caso da falta de exibição de livros ou faturas em que se propõe um mínimo de 200 euros e um máximo de 10.000 euros.

Todas estas alterações vão gerar e, porque seletivamente estudadas, sem grande contestação, um fluxo de receita significativo, sem que proporcione aos cidadãos, com exceção do IRS, alguma diminuição da carga fiscal que tanto tem condicionado as suas vidas.

Pela importância do OE para 2015 destacamos os seguintes:

#### 4.1. PONTOS MAIS SENSÍVEIS DO OE 2015

- a) Redução da taxa do IRC de 23 para 21%. Num momento em que se continua a exigir um esforço demasiado sobre os rendimentos do trabalho, não faz sentido que se aligere a carga fiscal sobre as empresas. Os seus rendimentos, quando comparados com os de outras categorias, já têm uma taxa muito inferior (menos de metade da taxa máxima praticada no IRS (48%). O desmesurado esforço que continua a ser pedido aos rendimentos do trabalho, acaba por repartir de forma desigual e injusta o esforço financeiro para a recuperação das finanças públicas do País;
- b) A alteração a introduzir no decreto-lei n.º 492/98, (regras a que deve obedecer a devolução dos impostos pelo Estado), não faz sentido. A possibilidade de o ministro do Estado e das Finanças poder despachar a derrogação do que dispõe a legislação, isto é, o vulgar contribuinte, é demasiado perversa e obscura para que os cidadãos de boa-fé nela não vejam o compadrio, a corrupção e a opacidade da vida pública, pelo injustificado tratamento indiferenciado de uns contribuintes em detrimento de outros;
- c) O Regime forfetário do IVA em que se procederá à restituição de 6% das operações nele pre-



vistas, pelas características dos seus beneficiários, contribuintes com um volume de negócios anual inferior a 10.000 euros (artigo 53.º do CIVA) terão porventura capacidade para fazerem operações intracomunitárias? Revela-se, em nossa opinião, um regime impraticável e, conseqüentemente, um benefício a vigorar no papel mas não na realidade.

d) O valor proposto para a isenção de IMI na habitação própria e permanente do sujeito passivo é que o valor total patrimonial dos prédios não seja superior a 4.192,00 euros. É um valor mais próprio para um canil do que para uma habitação;

e) As alterações ao artigo 6.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT) são de uma enorme gravidade, alteram de 10.500 euros o valor estabelecido para a constituição de Advogado nos Tribunais Tributários, para 2.500 euros. Com a aprovação desta alteração, qualquer contribuinte que queira impugnar as decisões da AT, quando a mesma seja de valor superior a 2.500 euros, terá que contratar um advogado. Que razão sustentará esta medida? Não se vislumbra qualquer outra a não ser a de desincentivar as pessoas a não impugnar alguns atos verdadeiramente abusivos dos direitos dos contribuintes, pois o valor que terão que pagar ao advogado, acrescido da taxa de justiça, normalmente é maior do que o valor da multa. Naturalmente, mesmo quer tenham razão, as pessoas acabam por pagar aquilo que não devem, ficando completamente desprotegidas de uma máquina fiscal cada vez mais ávida de dinheiro e cada vez menos sensível aos problemas que, por vezes os seus próprios erros, provocam na vida das pessoas. É uma aberração num Estado de Direito e um absoluto desrespeito pelos direitos dos contribuintes;

f) A alteração ao sistema de notificação eletrónica pretende atribuir-se-lhe natureza de citação. Isto é, ser usado mesmo nas questões mais sensíveis do sistema fiscal, como é o caso de venda de bens na praça, penhora de bens, etc., em que até agora era a citação, isto é carta registada com aviso de receção ou citação pessoal, passando a ser por mera comunicação eletrónica. Atento os incidentes que se têm registado no funcionamento do sistema fiscal com os casos em que os bens são vendidos sem que as pessoas tão pouco o saibam e, atendendo a que ainda não temos uma cultura eletrónica de relacionamento dos contribuintes com a Administração Fiscal e desta com os contribuintes, a implementação legal deste sistema de notificação só pode resultar em maior desrespeito pelos direitos e bens dos contribuintes portugueses (artigo 224.º do CPPT);

g) Altera-se o acesso às contas bancárias dos sujeitos passivos eliminando-se os procedimentos da AT, mantendo apenas a possibilidade do contribuinte impugnar diretamente para o tribunal tributário de 1.ª instância o ato praticado pelo fisco;

h) As autorizações legislativas devem merecer a nossa atenção, prevendo-se a criação do imposto sobre a indústria farmacêutica, a criação das sociedades de investimento imobiliário para arrendamento e do imposto de selo sobre as transações financeiras nos mercados secundários.



## 5. ANÁLISE DA PROPOSTA DE REFORMA DO IRS: UMA VISÃO GLOBAL

### 5.1. INTRODUÇÃO

Vivemos na nossa vida pública um momento em que o que parece nem sempre é. Dito de outra maneira: faz-se um esforço para transmitir realidades ou virtualidades inexistentes, que pela sua complexidade ou tecnicidade, nem sempre são detetáveis pelos cidadãos, levando-os a criar imagens e conceitos nem sempre coerentes com a realidade.

Faz parte da nossa tradição não pensarmos antecipadamente nas coisas ou nas consequências das alterações que lhes introduzimos, tomando, na grande maioria das vezes, uma maior consciência da sua dimensão apenas perante os seus efeitos.

Consequência do descrito é que, ao nos preocuparmos com as coisas apenas perante os seus efeitos, a nossa reação dá-se, não raras vezes, extemporaneamente, o que dificilmente possibilita uma reação útil perante as alterações a introduzir, conferindo, por efeito do descrito, uma singularidade típica dos portugueses que, por aqueles comportamentos, parece pensarem muito melhor com a carteira, do que com a cabeça.

A presente análise tem como objectivo concorrer para um maior esclarecimento das propostas com origem da Comissão da Reforma do IRS, procurando analisá-las num contexto integrado, de forma a construir uma visão global dos seus efeitos.

### 5.2. CONSIDERAÇÕES GERAIS

O IRS, no nosso ordenamento jurídico, com especial relevo para a sua concetualização com base no sistema fiscal emergente da reforma de 1988, é um imposto personalizado em que se procurou fazer um esforço para se encontrar a capacidade contributiva dos cidadãos, perdendo a sua característica de imposto real para ser concebido numa ótica de personalização do contexto real da vida dos cidadãos, concebidos estes num conjunto que denominamos por agregado familiar.

O sujeito passivo deixou, para efeitos fiscais e nesta cédula, de ser visto isoladamente, para ser enquadrado no conjunto familiar em que se integra, num conceito muito próximo daquilo a que tradicionalmente se chama “comunhão de economia”.

Naquele âmbito, por efeito das deduções ao rendimento ou à coleta, dado a consideração para englobamento de rendimentos brutos, embora de forma tímida, tentou-se encontrar aquilo a que poderíamos chamar de excedente das necessidades de uma vida concebida num padrão normal, adaptada pelas deduções à realidade concreta e objetiva da vida dos sujeitos passivos, procurando evitar-se distorções de tributação conducentes a uma maior justiça fiscal.

A não existir essa conexão com a vida real dos sujeitos passivos, isto é, um esforço que conduza à determinação da capacidade contributiva dos cidadãos, corremos o risco de deixar de tributar realidades efetivas dessa mesma capacidade, passando a tributar fantasmas inexistentes nessa realidade.



Ao longo do tempo e numa manifesta subordinação da justiça à rendibilidade fiscal, temos vindo a assistir à galopante descaracterização do IRS em que, cada vez mais, se abandona a preocupação de encontrar a capacidade contributiva.

A presente proposta, embora tenha aspetos positivos, tem como gritante lacuna a subordinação de questões simples de funcionalidade a esquemas e situações que, até pela experiência vivida, nos deixam muitas dúvidas quanto a um futuro sucesso.

A nossa convicção sustenta-se na introdução de um novo conceito no imposto de economicidade em preterição manifesta dos valores que estiveram na base da sua constituição em 1988.

Atendendo à multiplicidade de factos que interagem com o imposto e com vista a uma mais plena perceptibilidade, estruturamos uma análise setorizada, da seguinte forma:

### 5.3. CATEGORIA A

Sob a capa da simplificação, alteram-se questões simples, mas fundamentais do Direito Fiscal, nomeadamente no que concerne à assunção dos sujeitos passivos da responsabilização do ato declarativo fiscal, cometendo aos serviços métodos substitutivos desenquadrados da nossa tradição e que podem converter os contribuintes em prisioneiros de processos perspetivados num contexto de verdade única, dificultando a sua defesa na reposição da veracidade fiscal.

Os índices familiares, pela forma de aplicação, não obstante o seu limite, acabam, por via do seu funcionamento, por tratar diferenciadamente a mesma realidade, consoante estamos perante um rendimento elevado ou um rendimento baixo.

Na verdade a permilagem, não obstante a fixação de um limite máximo, acaba por beneficiar os rendimentos mais elevados, em preterição dos de baixo valor, provocando nas deduções, por isso na diminuição do rendimento coletável, imposto a pagar diferenciado, tendo por base a mesma realidade, os filhos.

A eliminação da faculdade de deduzir as quotizações pagas aos organismos de regulação profissional, as tradicionais Ordens, não faz qualquer sentido, nem o seu montante é passível de gerar ganhos que justifiquem o mal que geram.

A introdução de novas formas de tributação, nomeadamente alterando radicalmente o princípio orientador, possibilitando a apresentação de declarações, em conjunto ou separado, embora sendo um “vírus” na unidade tributária que se pretendia com a cédula familiar, pode revelar-se em algumas situações positiva para os sujeitos passivos, o que se aferirá pela diferença, acentuada ou não, dos rendimentos auferidos pelos elementos do agregado familiar.

A conceção do sistema suportado num mecanismo opcional, criando por isso condições optativas aos sujeitos passivos, pensamos ser positivo, pois possibilitar-lhes-á a adopção do regime que melhor se adequar à sua situação concreta.



Não obstante, a verdade é que o alargamento do leque de opções acaba de per si, por constituir um factor de complexidade no funcionamento do sistema, nomeadamente no que respeita às implicações jurídico-fiscais emergentes do relacionamento entre os sujeitos passivos e a AT.

Com efeito, a responsabilidade emergente do imposto pode suscitar questões complexas de funcionamento quanto às garantias e mecanismo de execução fiscal. A pergunta que se coloca é a seguinte: que bens respondem pelo pagamento dos impostos?

É que, se o ato declarativo fiscal, base única para a existência do imposto, não é assumido por inequívoca e manifesta vontade de ambos os contribuintes, o que se afigura complexo, atento o princípio optativo individual, visiona-se grande dificuldade de sustentar a execução de bens comuns do casal.

Naturalmente que a introdução do mecanismo proposto de informação aos sujeitos é positivo, mas deveria ter a necessária flexibilidade de, em face de eventuais irregularidades, possibilitar uma intervenção mais ativa na correção daquelas irregularidades.

Há muitas questões e dúvidas que a proposta apresentada não tem respostas e que remetem para a defesa dos direitos dos contribuinte e o funcionamento de um sistema fiscal transparente as devidas explicações.

Uma vez mais, como convém nestas coisas, se mistificam critérios e conceções sob um aparente benefício que, sem grande dificuldade, se pode converter em graves prejuízos para os contribuintes.

Mantêm-se e nalguns casos até se agudizam as diferenças entre os contribuintes, como é o caso do tratamento das deduções nas famílias monoparentais em que a mesma realidade é tratada de forma diferente, descricionando-se pessoas e situações, sem que aparentemente nada o justifique.

Introduzem-se novas formas de dedução, perdendo a seletividade anterior, das que se efectuam à coleta e ao rendimento e eliminam-se os escalões para deduções, funcionando em sua vez os limites para elas estabelecidos à coleta ou ao rendimento.

De uma forma genérica as alterações diminuem ligeiramente a tributação no IRS, não de forma notória, pois não obstante o aumento de algumas deduções, por efeito da mudança da dedução da coleta ao rendimento, o efeito dos aumentos é muito esbatido.

Se conciliarmos os ganhos obtidos pelos contribuintes nas alterações ao IRS, com os novos impostos, nomeadamente os “verdes”, indubitavelmente que o ano de 2015 não vai ser de desagravamento fiscal. Já no caso de ser conciliado com o término da cláusula de salvaguarda no IMI, será de acentuado agravamento fiscal para os portugueses.

#### **5.4. CATEGORIA B**

Já existe hoje tratamento discricionário negativo dos rendimentos enquadrados na categoria B, consoante são obtidos individualmente pelos sujeitos passivos ou em regime societário.





A presente proposta, pese embora algumas situações positivas, como é o caso da consideração como gastos dos familiares que trabalham com o sujeito passivo e a dedução dos encargos suportados com a Segurança Social para algumas profissões, peca muito mais pela omissão, do que pelas soluções apresentadas.

Desde logo mantém a discricionariedade, agravando-a em muitas situações, da forma de determinação dos rendimentos no regime simplificado, quando comparados com os obtidos no âmbito do IRC, sobrecarregando com uma carga fiscal muito mais acentuada os empresários em nome individual, do que aquela que suportam as empresas no âmbito do IRC.

Não faz sentido que o mesmo negócio, por exemplo, comércio, use uma taxa de 4% para a determinação dos rendimentos em IRC, sendo 15% em IRS.

Não se encontra justificação lógica para essa diferença, nem mesmo o facto do imposto retido na fonte na distribuição de lucros em IRC, dada a sua natureza por conta, justifica esta diferenciação para a mesma realidade, acabando por gerar um imposto muito menor no IRC, do que o gerado no IRS.

Embora considerando positiva a dedução dos montantes pagos para os regimes de Segurança Social, não faz qualquer sentido a sua limitação aos rendimentos provenientes das profissões liberais e da prestação de serviços, deixando de fora as restantes atividades.

É uma discriminação negativa que não faz qualquer sentido.

Na verdade, ao deixar de fora a possibilidade de os empresários, ou seja, os que praticam atos comerciais e industriais que não tenham a característica de prestação de serviços, considerarem como gasto os valores suportados com a Segurança Social, discrimina de forma insustentada e injustificada estes rendimentos.

Ora estes empresários, nos termos do Código Contributivo, caso não se encontrem abrangidos por qualquer outro regime de Segurança Social, são obrigados a suportar os descontos para aquela entidade no regime denominado de independente.

Honestamente, não se compreende por que é que os gerentes das sociedades podem deduzir os 11% suportados com a Segurança Social, - a empresa considere como gasto a sua parte nos descontos – bem como os prestadores de serviços médicos, os advogados, os engenheiros, e os contabilistas, etc., e os empresários não.

Não se encontra qualquer lógica neste comportamento e só os efeitos que a dedução poderia ter na cobrança do imposto é que poderá justificar esta atitude, mas a ser assim, não se compreende a criação do direito à dedução apenas para uns e não para outros.

A conceção da redução dos rendimentos desta categoria nos primeiros dois anos de início de atividade em 50% no primeiro ano e 25% no 2.º, apenas aplicável a determinados rendimentos, onde se exclui as atividades comerciais e industriais, ou seja os actos de comércio e industriais, constitui uma diferenciação negativa daquelas actividades que carece de lógica existencial.

Na verdade, atento o espírito subjacente à norma, dificuldade de penetração e consolidação no mercado, tanto se pode verificar em qualquer das atividades enunciadas e não especificamente naquelas que substanciam prestação de serviços.



Por outro lado a sua exclusão, caso existam rendimentos de outras categorias, nomeadamente da A ou H, carece de ser fundamentada, pois impossibilita-se a implementação de experiências adquiridas ao longo da vida, o que se poderá revelar como fundamental para o sucesso pretendido.

O tratamento tributário da denominada “Participation exemption”, exclusivamente nos rendimentos obtidos no âmbito societário, confirma o direcionamento da norma num sentido único que é o benefício dos grandes grupos económicos.

Com efeito, não se compreende o motivo para que um empresário em nome individual que exerça a atividade em Angola, Moçambique ou qualquer outro país fora da comunidade ou mesmo dentro dela, não possa beneficiar do mesmo mecanismo de isenção que as sociedades.

As normas de per si, devem ser abstratas quanto aos seus eventuais beneficiários e procurarem atingir realidades económicas concretas, pois, a não ser assim, criam-se paraísos fiscais sem sentido em que apenas alguns beneficiam.

Lenta, mas com muita solidez, direção e objetivos, vai-se construindo um sistema fiscal com um muito acentuado pendor economicista, onde o dinheiro é a mola que tudo impulsiona e as pessoas não contam.

Se são ricas podem gerar maior riqueza. Se são pobres não interessa e podem até morrer de fome.

## 5.5. CATEGORIA F

Os rendimentos desta categoria, por isso os rendimentos provenientes do arrendamento de prédios rústicos ou urbanos, na redação actual só são deduzidos das despesas efetuadas, devidamente comprovadas e documentadas as que se relacionassem com a sua manutenção ou conservação.

Nas alterações introduzidas altera-se de forma muito profunda o conceito de despesas com direito a dedução em que se elege as que manifestamente se comprove serem necessárias para a fonte geradora dos rendimentos, com exceção das relacionadas com as depreciações, mobiliário, eletrodomésticos e artigos de conforto.

Em nosso entender os gastos financeiros com a aquisição do prédio, ou até mesmo o valor da sua aquisição, não serão dedutíveis.

Há, neste domínio, um avanço enorme na conceção do direito à dedução, abandonando-se o conceito de conservação e reparação para um conceito global dos gastos necessários para colocar a fonte geradora em funcionamento, inclusivamente os impostos pagos do IMI e de Selo, sempre que estes tenham sido pagos no ano em que se gerou o rendimento.

Mantém-se a comunicabilidade de prejuízos inter categoria de rendimentos, mas indexa-se a sua dedução ao prédio e só até um limite insignificante se permite a intercomunicabilidade de dedução de prejuízos de outros prédios.





Altera-se de forma profunda o funcionamento deste tipo de rendimento, quer quanto aos proveitos, quer mesmo quanto aos gastos.

Agora as despesas e as receitas são indexadas a cada prédio, ou no caso de propriedade horizontal à parte que ele representa na permilagem no prédio global.

Ainda no domínio dos gastos, consagra-se o direito de deduzir as despesas verificadas com a recuperação de prédios, sendo dedutíveis apenas aos proveitos por ele gerados, nos 24 meses posteriores à sua criação.

É um avanço muito significativo neste domínio, pelo que se aplaude a medida.

Adiciona, no entanto, um aumento de complexidade na gestão deste tipo de rendimento uma vez que obriga a indexação daquelas despesas a cada prédio.

Por outro lado, conjugado com o descrito, a faculdade de dedução de prejuízos, não se aplica aos rendimentos globais desta categoria, mas apenas a cada prédio, exceto num pequeno valor, o que obrigará à existência de uma conta corrente para cada prédio, não só no que respeita às despesas, mas também no que respeita aos proveitos por ele gerados.

## 6. CONCLUSÃO

De tudo o que anteriormente foi dito, concluímos pela existência de um ligeiro desagramento fiscal no IRS, com especial relevo para os rendimentos de maior valor, tradicionalmente também os mais sacrificados com o aumento dos impostos nesta cédula.

Não obstante, quer pela introdução de novos impostos, como é o caso dos “Impostos Verdes”, as alterações introduzidas nos Impostos Especiais sobre o Consumo (IEC), no Imposto Automóvel, no RGIT, etc. gerarão responsabilidades fiscais para os cidadãos bem maiores do que o desagramento que se espera venha a ocorrer no IRS.

Em suma, é com algum ceticismo que se antevê a evolução da fiscalidade no ano de 2015, onde, a exemplo de outros anos, se vai de uma forma muito violenta continuar a pedir aos portugueses que vivem do seu trabalho um esforço desmedido e diferenciado de outras fontes de rendimento para o equilíbrio das contas de Portugal.

Da leitura que fazemos da evolução da fiscalidade em Portugal, constatamos que o ano que se avizinha será mais um pautado pelo agravamento fiscal, dificultando ainda mais a já difícil vida dos cidadãos.

Lisboa, 18 de novembro de 2014

O Bastonário  
*Domingues Azevedo*  
(Domingues Azevedo)