

# DESAFIOS TRIBUTÁRIOS

*“Os impostos são o preço a pagar por uma sociedade civilizada.” (Oliver Wendell Holmes Jr., Juiz do Supremo Tribunal de Justiça dos Estados Unidos da América)*

Mas estaremos preparados para pagar qualquer preço e aceitaremos qualquer nível de impostos sem serviços públicos de qualidade?

Os desafios da fiscalidade estão cada vez mais relacionados com a adequação do nível de impostos à verdadeira capacidade contributiva, respondendo sempre às necessidades dos Estados numa lógica de Estado social.

Contudo, este objetivo não deve ignorar a necessidade de o Estado aprofundar a transparência do funcionamento da sua Administração Fiscal e Aduaneira, ao mesmo tempo que aposta nas suas funções de regulação.

A globalização económica e a crescente influência dos mercados financeiros, a concorrência fiscal internacional e a ascendência da União Europeia nas legislações fiscais nacionais, o inverno demográfico e o aprofundamento de uma economia paralela (especialmente em momentos de crise) são apenas alguns dos temas a que a Fiscalidade, a Política Fiscal, deverá responder.

A presente obra procura lançar algumas dessas discussões, enquadradas na realidade nacional, acreditando que é possível conjugar a Justiça Social com a Justiça Fiscal.

[www.vidaeconomica.pt](http://www.vidaeconomica.pt)



Visite-nos em  
[livraria.vidaeconomica.pt](http://livraria.vidaeconomica.pt)

Coordenação  
Nuno Barroso e Pedro Marinho Falcão

# DESAFIOS TRIBUTÁRIOS

Prefácio de Paulo Núncio

Contributos Ana Paula Caliço Raposo  
António Lobo Xavier  
Carlos Ramos Pereira  
Eduardo Paz Ferreira  
Francisco Rothes  
Gustavo Lopes Courinha  
João Sérgio Ribeiro  
Joaquim Freitas da Rocha  
Jorge Lopes de Sousa  
José Casalta Nabais  
Nuno Villa-Lobos  
Paulo de Moraes

DESAFIOS TRIBUTÁRIOS

VidaEconómica

APIT  
15 anos

VidaEconómica

# A COMPLEXIDADE DAS OPÇÕES DE TRIBUTAÇÃO EM SEDE DE IRS E A JUSTIÇA FISCAL

CARLOS RAMOS PEREIRA

Professor Auxiliar no Departamento de Direito da Universidade Portucalense  
Advogado, especialista em Direito Fiscal  
Doutoramento em Direito Fiscal pela Universidade de Santiago de Compostela  
Pós-graduação em Estudos Europeus pela Universidade Lusíada  
Licenciado em Ciências Jurídico-Económicas pela Universidade Portucalense

RUI SAMPAIO

Advogado  
Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Católica  
Portuguesa do Porto  
Pós-graduação em Fiscalidade Internacional pela Universidade de Santiago  
de Compostela  
Pós-graduação em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto  
Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Católica  
Portuguesa do Porto

[Julho de 2015]

## INTRODUÇÃO

O contribuinte é, de forma sistemática e reiterada, confrontado com decisões no domínio fiscal que afetam a sua vida e o seu património. No presente artigo, vamos referir-nos a situações que foram intencionalmente criadas, facilitadas e incrementadas pelo próprio legislador com o objetivo de o contribuinte, dentro do campo da sua autonomia jurídica e fiscal, poder optar, de entre o leque existente, pelo modo como pretende ser tributado.

Trata-se de opções de tributação criadas pelo legislador que podem levar o contribuinte, se assim o pretender, a pagar menos imposto. Certamente que o fim imediato dessas opções não foi sempre o pagamento de menos imposto, mas antes razões de natureza extrafiscal, de justiça, de compromisso social, de simplificação do sistema fiscal, etc... Mas a poupança fiscal que resulta dessas opções, na ótica do contribuinte, é o que as torna eficazes.

Ora, o exercício destes direitos à poupança fiscal só é possível se o contribuinte estiver dotado de autonomia fiscal. Ou seja, a concretização das opções de tributação só é possível se ao contribuinte forem conferidos poderes para gerir, de forma autónoma, a sua situação fiscal. Portanto, para tal desiderato, torna-se essencial que o contribuinte possa lançar o imposto e declarar nos termos em que seja possível exercer o direito à poupança fiscal.

Contudo, se, por um lado, temos o legítimo exercício do direito à poupança fiscal, através da aplicação das opções de tributação criadas pelo legislador aparentemente no interesse e benefício dos contribuintes, por outro lado, temos a desigualdade no acesso ao conhecimento de tais opções de tributação por parte dos contribuintes, o que provoca fortes distorções na concorrência e na equidade.

O atual sistema fiscal premeia um verdadeiro *homo fiscalis*, consciente e conhecedor da realidade fiscal e dos seus direitos. A literacia fiscal tornou-se num fator de distinção entre os cidadãos: há aqueles que conhecem e dominam as leis fiscais e os outros que as ignoram.

O presente artigo irá seguir o seguinte percurso: num primeiro momento, vamos identificar e analisar, de forma não exaustiva, algumas opções de tributação

em sede de IRS que, pela sua novidade, frequente utilização e recente alteração merecem o seu destaque; num segundo momento, vamos olhar para a natureza global deste regime e verificar que, apesar de edssas opções se apoiarem em razões diversas, a maior parte delas certamente válidas, o sistema no seu conjunto redonda em injustiça e iniquidade.

## 1. ALGUMAS OPÇÕES DE TRIBUTAÇÃO EM SEDE DE IRS

O CIRS caracteriza-se por ser um regime optativo, isto é, um regime que facultava ao contribuinte diversas opções de tributação. As opções são da mais diversa índole, verificam-se em diversas fases do imposto (na incidência, na determinação do rendimento líquido, no englobamento, nas taxas e nas deduções à coleta) e existem em número significativo, constituindo assim parte da natureza do IRS.

Vamos analisar, de forma não exaustiva, algumas das opções de tributação em sede de IRS, tentando identificar algumas das razões que levaram à sua consagração.

### 1.1. As remunerações acessórias

A alínea b) do n.º 3 do artigo 2º do CIRS define as remunerações acessórias (ou *fringe benefits*<sup>14</sup>) como todos os direitos, benefícios ou regalias não incluídos na remuneração principal que sejam auferidos devido à prestação de trabalho ou em conexão com esta e constituam para o respetivo beneficiário uma vantagem económica. Portanto, temos dois requisitos: (1) a vantagem que resulta do facto de o beneficiário trabalhar para o atribuidor, de uma relação laboral entre os dois, e (2) a existência de um valor económico associado à vantagem.

As vantagens acessórias são complementos da componente principal da remuneração – salário-base – e são equiparadas, para efeitos fiscais e não só, a rendimentos de trabalho e tributadas na esfera do trabalhador, constituindo geralmente um gasto fiscalmente aceite para a entidade patronal.

14. "Any benefit other than salary and wages derived from an employment", apud Maria dos Prazeres Rito Lousa, "Aspetos gerais relativos à tributação das vantagens acessórias", *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 374, abril – junho 1994, pp. 9 e 10.

Regra geral, os sistemas fiscais têm sido benevolentes na tributação das vantagens acessórias, incluindo Portugal. Apesar de a lógica atual do sistema, assente no conceito de rendimento-acrécimo, pressupor a tributação de todos os benefícios auferidos pelo trabalhador, por contrapartida da sua dedução pela entidade patronal, segundo a noção de rendimento-líquido, a verdade é que várias disposições legais mitigam a tributação de algumas destas vantagens. A principal razão para tal atitude é o interesse público na promoção de certas políticas sociais ou por mera conveniência administrativa<sup>15</sup>.

O CIRS optou por introduzir uma cláusula geral prevista no corpo da alínea a) do n.º 3 do artigo 2º do CIRS para tributar as vantagens acessórias como rendimentos de trabalho dependente, estabelecendo depois vários exemplos de vantagens acessórias com modalidades de tributação específicas de cada vantagem.

No âmbito da liberdade de planeamento e gestão fiscal que cabe à entidade patronal e ao trabalhador, existem determinadas vantagens acessórias que podem resultar numa poupança fiscal. Vejamos alguns exemplos dessas vantagens:

O n.º 2 da alínea b) do n.º 3 do artigo 2º do CIRS estabelece que o **subsídio de refeição** está excluído de tributação até € 4,27<sup>16</sup> se atribuído em dinheiro, ou até € 6,83, se atribuído por vales de refeição.

Para a entidade patronal, a vantagem é a dedução fiscal na totalidade do gasto, em sede de IRC (artigo 23º do CIRC), e a não sujeição a Segurança Social (taxa de 23,75%) dos valores atribuídos não sujeitos a IRS, nos termos acima referidos [artigo 46º, n.º 2, alínea l), e n.º 3, do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial e Segurança Social (CSS)].

Para o trabalhador, a vantagem traduz-se na exclusão de tributação em sede de IRS e na não sujeição em sede de Segurança Social (taxa de 11%) dos montantes atribuídos, dentro dos limites legais do IRS<sup>17</sup>.

A atribuição desta vantagem acessória que se traduz na exclusão de tributação de um determinado valor concedido a título de refeição justifica-se por razões

15. Maria dos Prazeres Rito Lousa, *Aspetos gerais relativos à tributação...*, p. 19.

16. A Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de dezembro, fixou o montante do subsídio de refeição para € 4,27.

17. Sobre a legalidade da discriminação entre abono em dinheiro e vale de refeição, Vasco Branco Guimarães, *As componentes não tributadas das remunerações...*, pp. 55 a 59.

sociais. Estas vantagens acessórias "são consideradas pelos trabalhadores e seus familiares como um contributo e uma garantia de conforto, bem-estar e segurança, para além de, em simultâneo, também reverterem em benefício da entidade patronal ou criarem condições tendentes a facilitar o exercício da atividade profissional"<sup>18</sup>.

Revela-se, assim, uma interessante opção de poupança fiscal ao dispor dos contribuintes, sobretudo para empresas com um número elevado de trabalhadores.

O n.º 9 da alínea b) do n.º 3 do artigo 2.º do CIRS refere-se à **utilização de viatura atribuída pela entidade patronal** ao trabalhador.

Neste caso, existem duas opções:

Caso haja acordo escrito, o montante está sujeito a IRS, nos termos da referida norma que prevê a existência do acordo escrito, e a Segurança Social, mas esta apenas se preencher integralmente os requisitos do artigo 46.º-A do CSS. Em relação a esta questão, pode suceder que o montante esteja sujeito a IRS e não a SS, porque o CIRS prevê apenas a mera existência de um acordo escrito sem estabelecer os requisitos deste, ao passo que o CSS prevê a integração da base contributiva se o acordo escrito mencionar expressamente que (i) a viatura concretamente identificada foi afeta em permanência ao trabalhador, que (ii) os encargos com a viatura e a sua utilização são suportados integralmente pela entidade patronal e que (iii) o trabalhador pode utilizar a viatura para fins pessoais, isto é, 24 horas por dia, em fins de semanas, férias e feriados. A ausência de qualquer destes elementos exclui o montante da sujeição em SS.

Em sede de IRC, o montante é fiscalmente aceite como gasto, e está dispensado de tributações autónomas, nos termos da alínea b) do n.º 6 do artigo 88.º do CIRC.

O valor da utilização da viatura atribuída pela entidade patronal é-nos dado pelo n.º 5 do artigo 24.º do CIRS, segundo o qual o rendimento anual corresponde ao produto de 0,75% do valor de mercado da viatura, a 1 de janeiro do período de tributação em causa, pelo número de meses de utilização da mesma. Para efeitos de determinação do valor de mercado, atende-se ao n.º 7 do mesmo artigo, que estabelece que o valor de mercado é a diferença entre o valor de aquisição da viatura e o produto desse valor pelo coeficiente de desvalorização acumulada constante da tabela no n.º 7.

Caso não haja acordo escrito, o montante não está sujeito a IRS, nem a SS. Em sede de IRC, o valor é aceite fiscalmente até um determinado montante<sup>19</sup>. Contudo, e independentemente do valor aceite como gasto, a totalidade dos encargos suportados ou efetuados está sujeita a tributação autónoma, nos termos dos ns.º 3, 5, 6 e 14 do artigo 88.º do CIRC, com taxas que podem variar entre 10% e 35%, podendo ser elevadas em 10% caso os sujeitos passivos apresentem prejuízos fiscais.

As recentes alterações ao CIRS dadas pela Lei n.º 82-E/2014, de 31 de dezembro, e pela Lei n.º 2/2014, de 16 de janeiro, para as situações em que existe acordo escrito (alteração da forma de calcular o rendimento e a dispensa de tributação autónomas sobre todos os encargos) e o aumento das taxas de tributação autónoma vão no sentido de incentivar que a utilização de viatura atribuída pela entidade patronal seja tributada em sede de IRS, como rendimento da categoria A, o que não implica automaticamente a sujeição a Segurança Social, porque, como já vimos, os requisitos do acordo escrito em sede de CSS são diferentes dos previstos no CIRS.

A opção de atribuição de uma viatura pela entidade patronal a um trabalhador traduz-se, agora, em interessantes vantagens fiscais, sobretudo com a dispensa das tributações autónomas e da exclusão de Segurança Social, nas condições acima referidas.

## 1.2. As realizações de utilidade social

Agora, em sede de realizações de utilidade social, temos os **vales sociais**, previstos no Decreto-Lei n.º 26/99, de 28 de janeiro<sup>20</sup>, que podem ser de duas categorias:

- a) **Vales de infância:** destinados ao pagamento de creches, de jardins de infância e lactários, para crianças com idade inferior a 7 anos;

19. Não são aceites como gastos as depreciações das viaturas ligeiras de passageiros ou mistas, na parte correspondente ao custo de aquisição ou ao valor de reavaliação excedente a:

- 29.927,87 €, para veículos adquiridos em períodos anteriores a 1 de janeiro de 2010;
- 40.000 € para veículos adquiridos durante o exercício de 2010;
- 30.000 € para veículos adquiridos durante o exercício de 2011 (relativamente a veículos movidos exclusivamente a energia elétrica, o limite a considerar é de 45.000 €);
- 25.000 € para veículos adquiridos nos períodos de tributação que se iniciem em 1 de janeiro de 2012 ou após essa data (relativamente a veículos movidos exclusivamente a energia elétrica, o limite a considerar é de 50.000 €).

20. Alterado pela Lei n.º 82-E/2014, de 31 de dezembro.

18. Maria dos Prazeres Rito Lousa, *Aspetos gerais relativos à tributação...*, p. 13.

b) Vales de educação: destinados ao pagamento de escolas, estabelecimentos de ensino e outros serviços de educação, bem como de despesas com materiais e livros escolares, para crianças e jovens com idade compreendida entre 7 e 25 anos.

Os vales sociais não são tributados em sede de IRS, desde que se verifiquem os requisitos previstos no artigo 43º do CIRC, isto é, desde que tenham caráter geral, sejam atribuídos a todos os trabalhadores ou a uma categoria de profissionais (obviamente, com filhos com idade inferior a 25 anos) e não revistam a natureza de rendimentos de trabalho dependente ou, revestindo, sejam de difícil ou complexa individualização relativamente a cada um dos beneficiários.

Os vales de infância não têm qualquer limite; contudo, os vales de educação têm o limite de € 1100,00 por dependente. Assim, caso seja atribuído pela entidade patronal um vale de educação com valor superior a € 1100,00, só a parte remanescente ficará sujeita a tributação, à semelhança do que sucede com os vales de refeição.

Os encargos suportados com vales sociais pelas entidades patronais são fiscalmente aceites, nos termos do n.º 1 do artigo 10º do Decreto-Lei n.º 26/99, de 28 de janeiro, mas os vales de infância são fiscalmente aceites em 140%, nos termos do n.º 9 do artigo 43º do CIRC.

Os vales sociais não estão sujeitos a Segurança Social, na esfera do trabalhador, e na esfera da entidade patronal, nos termos da alínea c) do artigo 48º do CSS.

Acresce que, nos termos do artigo 78º-D do CIRS, com a redação dada pela Lei n.º 67/2015, de 6 de julho, são dedutíveis à coleta os encargos suportados com creches (atividades de cuidados com crianças sem alojamento), com o limite global de € 800,00.

Esta opção traduz uma decisão do legislador fiscal no sentido de valorizar de forma positiva os contribuintes que tenham despesas com educação dos filhos, como forma de aligeirar as elevadas despesas que suportam com a educação dos seus filhos, igualmente, cidadãos e futuros contribuintes. A educação constitui, aliás, uma das funções essenciais que o Estado partilha com os seus cidadãos.

Entre as realizações de utilidade social, temos, ainda, a **aquisição de passes sociais e de seguros de saúde**, em benefício dos trabalhadores ou respetivos familiares, previsto nos ns.º 2 e 15 do artigo 43º do CIRC.

Para a entidade patronal, os encargos suportados com a aquisição de passes sociais em benefício dos trabalhadores são fiscalmente dedutíveis, desde que cumpram com as condições do n.º 1 do artigo 43º do CIRC.

Os encargos suportados pelas entidades patronais com os contratos de saúde ou doença em benefício dos seus trabalhadores ou respetivos familiares são fiscalmente dedutíveis, até ao limite de 15% das despesas com o pessoal, contabilizadas a título de remunerações, ordenado ou salários respeitantes ao período de tributação, com a possibilidade de serem elevadas para 25%, se os trabalhadores não tiverem direito a pensões de segurança social (artigo 43º, ns.º 2 e 3, do CIRS).

Para o trabalhador, as importâncias suportadas pelas entidades patronais com a aquisição de passes sociais estão excluídas de tributação, em sede de IRS [artigo 2º-A, n.º 1, alínea d), do CIRS], bem como as importâncias suportadas com seguros de saúde ou doença em benefício dos trabalhadores ou respetivos familiares [artigo 2º-A, n.º 1, alínea e), do CIRS].

A poupança fiscal obtida com esta opção, sobretudo para o trabalhador, é relevante, tendo em conta que a celebração, nos dias de hoje, de um seguro de saúde ou doença revela-se um importante complemento ao sistema nacional de saúde. Uma vez mais, o contribuinte incorre numa despesa para completar uma função essencial do Estado.

### 1.3. Os rendimentos empresariais ou profissionais

A principal questão que desde logo se coloca no âmbito dos rendimentos empresariais ou profissionais é saber como organizar fiscalmente esta atividade: a título individual, tributado em sede de IRS, ou através de sociedade comercial, tributado em sede de IRC, com possibilidade de cair na transparência fiscal.

A questão não é de fácil resposta e terá, como em muitas outras, de ser resolvida de forma casuística. Mas podemos adiantar alguns aspetos a ter em consideração, face às opções que o legislador concedeu aos contribuintes de organizarem a sua atividade em função das suas particularidades.

Caso o contribuinte, titular de rendimentos empresariais ou profissionais, decida exercer a sua **atividade a título individual**, os seus rendimentos serão tributados em sede de IRS, no âmbito da categoria B, artigo 3º do CIRS.

Mas, neste caso, o rendimento pode ser determinado por duas vias:

- a) Com base nas regras do regime simplificado; ou
- b) Com base na contabilidade.

Os sujeitos passivos que, no exercício da sua atividade, obtenham um rendimento *empresarial ou profissional* anual ilíquido igual ou inferior a € 200 000,00 podem optar pela determinação dos rendimentos com base no regime simplificado ou com base na contabilidade (artigo 28º do CIRS).

Por seu lado, os sujeitos passivos que, no exercício da sua atividade, obtenham um rendimento *empresarial ou profissional* anual ilíquido superior a € 200 000,00 têm obrigatoriamente de determinar o seu rendimento com base na contabilidade.

O **regime simplificado** funciona com base numa presunção de gastos. O legislador estabeleceu uma série de coeficientes por categorias de atividades e rendimentos e, portanto, presume que para a obtenção dos rendimentos corresponde um percentual de gastos suportados com o exercício da atividade. Assim, por exemplo, no caso das vendas de mercadorias e produtos, a lei determina que o rendimento líquido se obtenha através da aplicação do coeficiente de 0,15 e, assim, presume que o contribuinte suportou 85% de gastos. Em termos simplistas, a margem de lucro é de 15% [artigo 31º, n.º 1, alínea a), do CIRS].

Por seu lado, no **regime de contabilidade** para o apuramento do rendimento líquido aplicam-se, por remissão, as regras estabelecidas no CIRC, nos termos do artigo 32º do CIRS.

De salientar que, na ponderação da opção pelo regime simplificado ou pelo regime da contabilidade, importa também ter em conta os encargos não dedutíveis para efeitos fiscais, tal como previstos no artigo 33º do CIRS, bem como a sujeição a tributação autónoma de determinadas despesas e encargos, nos termos do artigo 73º do CIRS.

No caso de o contribuinte optar por exercer a sua atividade através de **uma sociedade comercial**, o rendimento daí decorrente será tributado de acordo com as regras gerais do CIRC.

Esta opção tem o benefício abstrato de limitar a responsabilidade dos sócios pelas dívidas da sociedade, mas a experiência dos últimos anos tem demonstrado a ilusão da responsabilidade limitada dos sócios de sociedades por quotas e anónimas, com a exigência de garantias pessoais dos sócios pelos bancos e o seu efetivo acionamento. Verifica-se uma verdadeira descaraterização do regime de responsabilidade destas sociedades.

Em termos fiscais, a opção pelo exercício da atividade através de sociedade comercial pressupõe a tributação do rendimento apurado em sede de IRC<sup>21</sup>, à taxa atual de 21% (sendo de 17% aos primeiros 15 .000 € de matéria coletável), a sujeição de certas despesas às taxas de tributação autónomas, a obrigatoriedade de realizar os pagamentos por conta e os pagamentos especiais por conta, nos termos legais. Tal será complementado (no pressuposto comparativo de o objetivo rendimento líquido de impostos chegar ao contribuinte pessoa singular) pela tributação em sede de IRS dos lucros distribuídos, em sede de categoria E, estando sujeitos a retenção na fonte a uma taxa liberatória de 28% [artigo 71º, n.º 1, alínea a), do CIRS].

Neste caso, o contribuinte beneficia ainda da sua consideração em apenas 50% do seu valor, caso opte pelo englobamento (artigo 40º-A do CIRS), para mitigar o efeito da dupla tributação económica, sendo que as retenções efetuadas passarão a ter a natureza de pagamento por conta do imposto devido a final (artigo 71º, n.º 7, do CIRS).

Em jeito de conclusão, e tal como resulta evidente do anteriormente referido (apesar de não ter sido exaustivo na análise dos vários regimes, e sem sequer ter abordado as variáveis inerentes ao regime de transparência fiscal), as opções do contribuinte são muitas e complexas. O regime fiscalmente mais favorável para o contribuinte pressuporá sempre uma análise casuística, na qual haverá igualmente que ponderar eventuais razões de natureza extrafiscal.

#### 1.4. Da opção pela tributação de acordo com as regras estabelecidas para a categoria A

Por último, apenas uma breve referência à opção constante do n.º 8 do artigo 28º do CIRS, que permite atualmente ao contribuinte optar entre a tributação pelas regras da categoria B ou pelas regras da categoria A, no caso de os rendimentos auferidos resultarem de serviços prestados a uma única entidade, exceto tratando-se de prestação de serviços efetuada por um sócio a uma sociedade abrangida pelo regime de transparência fiscal, sem estar obrigado a manter essa opção pelo período de três anos, como sucedia no passado.

21. No caso do exercício a título principal de uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola.

## 1.5. Da opção pelo englobamento

### 1.5.1. Dos rendimentos de capitais

Os rendimentos de capitais estão sujeitos a tributação através de taxas proporcionais, seja através de taxas liberatórias, seja através de taxas especiais. Ora, as taxas liberatórias e as taxas especiais, relativamente aos rendimentos de capitais, não pressupõem deduções específicas, pelo que aquelas taxas equivalem à taxa efetiva de imposto.

Na reforma do IRS de 2014, a opção pelo englobamento foi facilitada pelo legislador, pois, face à redação do n.º 5 do artigo 22º dada pela Lei n.º 82-E/2014, de 31 de dezembro, o sujeito passivo apenas fica obrigado a englobar a totalidade dos rendimentos da mesma categoria, e não, como acontecia no passado, a englobar a totalidade dos rendimentos englobáveis de todas as categorias.

### 1.5.2. Dos rendimentos prediais

Os rendimentos da categoria F estão sujeitos a tributação através de uma taxa especial de 28%, mas com direito a deduções específicas previstas no artigo 41º do CIRS (cujos gastos dedutíveis foram alargados e a sua determinação simplificada com a reforma do IRS de 2014).

À semelhança dos rendimentos de capitais, os sujeitos passivos podem optar pelo englobamento dos rendimentos prediais. Tal opção, como vimos, foi facilitada. De salientar, ainda, que estes rendimentos podem, igualmente, mediante o preenchimento de certos pressupostos e por opção do contribuinte, ser tributados de acordo com as regras da categoria B.

### 1.5.3. Dos regimes especiais

Os sujeitos passivos que preenchem as condições do regime dos residentes não habituais (agora, previsto no n.º 8 e seguintes do artigo 16º do CIRS) estão sujeitos a uma taxa especial de 20% sobre os rendimentos líquidos das categorias A e B. Mas podem optar pelo englobamento, nos termos do n.º 8 do artigo 72º do CIRS.

Os residentes noutra Estado-membro da União Europeia ou no Espaço Económico Europeu, desde que, neste último caso, exista intercâmbio de informações em

matéria fiscal, estão sujeitos a uma taxa de 28% para os rendimentos de mais-valias e a uma taxa de 25% para os rendimentos de trabalho dependente, podendo optar pelo englobamento, nos termos do n.º 9 do artigo 72º do CIRS.

## 1.6. Da opção pela tributação autónoma dos rendimentos dos dependentes

Os dependentes, apesar de fazerem parte do agregado familiar (artigo 13º, ns.º 4 e 5, do CIRS), podem optar por tributar os seus rendimentos autonomamente, nos termos dos ns.º 2 e 6 do artigo 13º do CIRS.

## 1.7. Da opção pela tributação conjunta ou pela tributação separada

O presente tema poderia ser objeto de um estudo autónomo, mas para os presentes efeitos queremos apenas salientar que esta (importante) forma de determinação da taxa aplicável, agora designada de quociente familiar com a inclusão dos dependentes e ascendentes, é objeto de opção, seja pela tributação conjunta, seja pela tributação separada, nos termos do n.º 3 do artigo 68º-A e do n.º 1 do artigo 69º, ambos do CIRS.

Os sujeitos passivos casados e não separados judicialmente de pessoas e bens ou unidos de facto podem, agora, optar por submeter a sua tributação conjuntamente ou em separado. Em termos muito gerais, a opção pela tributação conjunta será mais vantajosa nas situações em que existem um grande desfasamento entre os rendimentos dos sujeitos passivos.

A opção tem, contudo, os seus limites previstos no n.º 5 do artigo 69º e no n.º 3 do artigo 70º, ambos do CIRS, que nem sempre são fáceis de mensurar, muito menos para o contribuinte normal, o que faz perigar a sua opção, em termos de poupança fiscal.

Acresce que a presente opção não tem implicações meramente fiscais, devendo os sujeitos passivos ter presentes as consequências que podem advir ao nível da responsabilidade fiscal pelas dívidas, conforme artigo 102º-C do CIRS. Aliás, adivinham-se no futuro alguns litígios resultantes do desconhecimento de todas as consequências a este respeito.

## 1.8. Das deduções à coleta

O direito às deduções à coleta previstas no n.º 1 do artigo 78º do CIRS e desenhadas nos artigos subsequentes, relativamente aos dependentes e ascendentes, às despesas de saúde, às despesas de formação e educação, aos encargos com imóveis, pela exigência de fatura, aos encargos com lares e com importâncias respeitantes a pensões de alimentos, depende da opção do sujeito passivo de indicar ou não o número de identificação fiscal na fatura, fatura-recibo ou recibo ou outro documento, se o fornecedor dos bens ou prestador dos serviços estiver dispensado das respetivas obrigações (artigo 78º, n.º 6, do CIRS).

A lei apenas obriga o sujeito passivo a requerer a fatura ou documento com o mesmo valor, mas não obriga a indicar o seu número de identificação fiscal, ou o do seu descendente ou ascendente.

Por várias razões, nomeadamente de confidencialidade, o sujeito passivo pode optar por não indicar o número de identificação fiscal e, assim, não deduzir à coleta as importâncias em apreço.

## 2. DO DIREITO À POUPANÇA FISCAL E O PLANEAMENTO FISCAL LEGÍTIMO (TAX PLANNING)

Já a longínqua e reputada decisão do Supremo Tribunal de Justiça estadunidense de 1935, no caso *Gregory vs. Heilvering* (293.U.S.465)<sup>22</sup>, proclamava a doutrina do *business purpose* e da *substance over form*.

Para os presentes efeitos, a doutrina do *business purpose* concluiu que qualquer contribuinte tem o direito de organizar o seu negócio de modo a pagar o mínimo de imposto possível e que ninguém deve planejar a sua atividade para pagar imposto (*there is not even a patriotic duty to increase one's taxes*).

Como tivemos oportunidade de ver, o sujeito passivo dispõe de um elevado número de opções de tributação em sede de IRS, opções essas que podem ser objeto de livre exercício, com o intuito de pagar menos imposto, através das tarefas fiscais que estão atribuídas ao sujeito passivo.

Este direito à poupança fiscal a que aqui nos referimos decorre, objetivamente, das opções do legislador. Foi o legislador que, através de lacunas ou através de normas dispositivas ou concessivas de direitos, atribuiu ao contribuinte estas opções, de modo a servir determinados fins. Para assegurar que esses fins seriam atingidos, o legislador concede uma poupança fiscal nessa opção.

Nestes casos, a economia fiscal é desejada pelo legislador, ou, pelo menos, sugerida, ficando na disposição do contribuinte o exercício ou não da opção nominativamente prevista, de acordo com uma lógica fiscalmente economicista. Em termos racionais, o contribuinte irá apenas pautar-se por critérios de poupança fiscal, seja financeira, seja económica.

Temos, assim, o **planeamento fiscal legítimo** (*tax planning* ou *tax minimizing*), que evoca uma ação voluntária e programada com vista a obter uma poupança fiscal, de acordo com as regras do sistema fiscal, sejam estas lacunares ou dispositivas, sem nunca o contribuinte sair da relação jurídica fiscal. No planeamento fiscal legítimo e objetivo, o contribuinte utiliza as formas legais (e, assim, pretendidas pelo legislador) para pagar menos impostos.

No planeamento fiscal legítimo, a poupança fiscal resulta de um comando legal, explícito ou implícito, através do qual o contribuinte atua *intra legem*. Nesta medida, estamos obviamente a falar de atos ou negócios jurídicos perfeitamente lícitos.

## 3. A JUSTIÇA DE UM SISTEMA FISCAL COMPLEXO

Importa agora refletir sobre a justeza de um sistema fiscal que estatui uma longa e complexa teia de opções de tributações. E ainda que, com base em razões de natureza extrafiscal, social, de simplificação administrativa ou outras, em termos globais, acaba por se revelar demasiado complexo e, conseqüentemente, de difícil acesso e utilização, prejudicando assim aqueles que, provavelmente, pretendia atingir, pois, no fim, apenas um número muito reduzido de contribuintes estará habilitado a usar estas opções na sua plenitude.

Sabemos bem que o objetivo primário das opções de tributação não é a poupança fiscal, mas sim outras razões. A vantagem fiscal resultante do exercício da opção fiscal é, por assim dizer, o prémio que o legislador concede, seja por razões sociais, seja para não criar obstáculos à liberdade de iniciativa económica e modo como o sujeito passivo organiza a sua atividade, seja por motivos de simplificação administrativa.

22. Que se baseou, em parte, na decisão do mesmo tribunal no caso *United States vs. Isham de 1873* (84.U.S.496).

Mas o problema é que o legislador, ao criar estas opções fiscais, ainda que cada uma delas seja eventualmente justificada, acaba por construir um sistema fiscal complexo, pesado e, também, opaco e desigual.

No ordenamento jurídico fiscal, a segurança jurídica e a confiança têm subjacentes as ideias de previsibilidade e de não favorecimento, de lei justa e imparcial, isto é, de que o regime é transparente e que não esconde vantagens só ao alcance daqueles que têm possibilidades de recorrer a especialistas (e mesmos estes sabem o quão difícil é ter uma percepção global de todo o sistema).

A simplificação do sistema é um *prius* necessário à efetivação dos direitos e liberdades fundamentais dos contribuintes (*segurança jurídica material*). As considerações de justiça fiscal que estiveram na origem da atribuição das vantagens fiscais não podem ser prejudicadas pela amálgama de variáveis que acabam por torná-las opacas<sup>23</sup>. O factor pessoalizante do imposto sobre o rendimento não pode ser tão complexo que acabe, precisamente, por esvaziar o seu propósito de introduzir alguma justiça fiscal. Sobretudo tendo em consideração que os destinatários de muitas das medidas pessoalizantes não têm o acesso devido à informação, daí que se fale em iliteracia fiscal, e que surjam dois tipos de contribuintes: o *homo sapiens fiscal* e o mero *homo sapiens sapiens*.

Caso contrário, mais vale um sistema fiscal simples, assente em deduções fixas, do que um sistema complexo, com a potencialidade de inúmeras opções de tributação (mais favoráveis).

Além das razões de natureza extrafiscal que podem estar subjacentes às opções de tributação, estas também constituem o exercício do direito à poupança fiscal, que decorre do exercício da liberdade económica dos cidadãos e do direito à propriedade liberdade, como manifestação de liberdade do indivíduo, conforme acima vimos, e, portanto, com dignidade constitucional. O indivíduo deve poder decidir de forma consciente, plena, informada e prudente os assuntos fiscais, de modo a poder exercer o seu direito à liberdade económica.

Portanto, um sistema fiscal justo deve ter, obviamente, preocupações de natureza social e de simplificação administrativa, de modo a construir um imposto sobre o rendimento pessoal (artigo 104º, n.º 1, da CRP), mas tal construção não deve ser de tal modo difusa que, no final de contas, apenas alguns, que na maioria dos casos

não foram os destinatários daquelas preocupações, acedam à efetiva concretização do direito à poupança fiscal, sob pena de se prejudicar a equidade fiscal.

A este respeito, João Ricardo Catarino, no capítulo dedicado à política tributária redistributiva, sublinhava com propriedade que a "tão propalada necessidade de simplificação dos sistemas fiscais cria um clima de desconfiança quanto à profusão de regimes de exceção e de medidas *ad hoc*, ao sabor das conveniências da governação. A consciência de que com isso se prejudicam não apenas os sistemas fiscais globalmente considerados mas também acalentam as ineficiências sistémicas geradas fora deles deve determinar a convicção de que se torna necessário inverter as linhas de rumo. Tanto a OCDE como o FMI concordam que a simplificação dos sistemas fiscais constitui uma mais-valia tanto para os contribuintes como para as respetivas administrações fiscais, a vários níveis"<sup>24</sup>.

## CONCLUSÃO

Aqui chegados, resta concluir pelo seguinte: a constante preocupação do legislador em tornar o sistema fiscal virtuoso, sob o ponto de vista da justiça social, da simplificação e da pessoalidade do imposto sobre o rendimento, gera, inevitavelmente, problemas de complexidade, de eficiência e, como tal, de equidade.

De facto, algumas das razões que estão por detrás de muitos dos instrumentos de política fiscal acabam por ter precisamente o efeito contrário. Pois, em vez de justiça social, deparamo-nos, sobretudo e para o que aqui interessa, com desigualdade no acesso à lei, na medida em que apenas aqueles que têm conhecimentos técnicos da lei fiscal podem retirar o proveito completo da mesma. Em vez de simplificação, temos um sistema fiscal com demasiadas opções, regimes, deduções e outras figuras que complicam e oneram o sistema fiscal (quer o contribuinte quer a própria Administração Fiscal).

Não discutimos as vantagens da tributação pessoal, mas queremos apenas realçar que o legislador, em vez de procurar solucionar todas as pequenas injustiças, deve olhar para o imposto sobre o rendimento de forma geral e abrangente (*looking at the big picture*).

23. Neste sentido, Vítor Faveiro, *O Estatuto do Contribuinte*....., pp. 952 e 953.

24. *Redistribuição Tributária – Estado Social e Escolha Individual*, Almedina, Coleção Teses, 2008 p. 579.

Esta questão não é de somenos importância, pois a estrutura do sistema está, indissociavelmente, ligada ao montante do imposto que se paga. No final de contas, o que importa é o dinheiro que se paga de impostos. Ora, um sistema fiscal justo e equitativo não pode deixar os contribuintes com a sensação de que, se tivessem optado por aquele caminho, ou se tivessem feito uma determinada escolha, teriam pago menos imposto. Nas conversas de café, o quão frequente é ouvir-se a expressão "se tivesse feito assim, terias pago menos IRS". Esta sensação de «quase traição» por parte do sistema fiscal tem consequências na percepção que os contribuintes, cidadãos, têm do seu sistema, o que faz perigar o próprio sistema democrático, assente no juízo que fazemos sobre o uso dos nossos impostos, bem como aumenta o risco de fuga aos impostos. Se já custa pagar impostos, na medida em que resultam do nosso esforço e suor para a construção de uma sociedade que melhor nos sirva e aos outros, custa ainda mais pagar quando descobrimos que havia um atalho que outros eventualmente souberam utilizar.

Assim, julgamos que o IRS, independentemente da liberdade do exercício das várias opções, deve permitir ao contribuinte ter o conhecimento da solução que se revela mais benéfica para o seu caso concreto. Por exemplo, o sistema informático certamente que poderá estar habilitado a calcular certas opções mais favoráveis para o contribuinte, ou a facilitar a substituição da declaração de rendimentos, nomeadamente, do prazo e da certeza de que a mesma será processada pela Administração Fiscal, sem necessidade de recorrer a reclamações ou indeferimentos tácitos para aceder à tutela efetiva.

Na certeza de que não existem sistemas fiscais perfeitos, devemos, contudo, repensar a atual conceção do sistema fiscal como um todo, e procurar saber se todas aquelas soluções pontuais alcançam os seus objetivos quando se olha para o sistema na sua globalidade.

*Carlos Ramos Pereira*

*Rui Sampaio*