

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA



ISCAL

IMPACTO DOS BENEFÍCIOS
FISCAIS, EM SEDE DE IRS, EM
PORTUGAL, E SUA EVOLUÇÃO NO
PERÍODO DE 2001-2010

Susana Margarida dos Santos Melo Fernandes

Lisboa, Março de 2012

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E
ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA

IMPACTO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS,
EM SEDE DE IRS, EM PORTUGAL, E
SUA EVOLUÇÃO NO PERÍODO DE
2001-2010

Susana Margarida dos Santos Melo Fernandes

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Contabilidade, realizada sob a orientação científica de Doutor Jorge Rodrigues, Professor Coordenador da área científica de Organização e Gestão.

Constituição do Júri:

Presidente Mestre Fernando Marques de Carvalho
Arguente Mestre João Poço Marques Asseiceiro
Vogal Doutor Jorge Martins Rodrigues

Lisboa, Março de 2012

Declaro ser a autora desta dissertação, que constitui um trabalho original e inédito, que nunca foi submetido (no seu todo ou qualquer das suas partes) a outra instituição de ensino superior para obtenção de um grau académico ou outra habilitação. Atesto ainda que todas as citações estão devidamente identificadas.

Mais acrescento que tenho consciência de que o plágio – a utilização de elementos alheios sem referência ao seu autor – constitui uma grave falta de ética, que poderá resultar na anulação da presente dissertação.

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação aos meus pais, ao George e à minha filha Carolina, pelo apoio, incentivo, amor e paciência. Sem eles teria sido tudo muito mais difícil.

«Não existem pessoas de sucesso e pessoas fracassadas. O que existem são pessoas que lutam pelos seus sonhos ou desistem deles.»

Augusto Cury

AGRADECIMENTOS

A minha primeira palavra de reconhecimento vai para o Professor Doutor Jorge Rodrigues, pela atenção e apoio no processo de orientação.

Ao George e à minha filha Carolina, pelo carinho e apoio, pela compreensão e paciência.

À minha família, pelo incentivo.

A todos os que contribuíram para a concretização deste sonho, os meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

Os benefícios fiscais têm sido, por diversas vezes, motivo de discussão, quer em sua defesa, quer alegando a sua extinção.

Sendo este um tema actual e relevante, face à conjuntura económica adversa que se vive em Portugal, e que resiste desde meados de 2007, parece ser importante a elaboração de um trabalho de investigação que permita analisar os impactos destes instrumentos de política fiscal, em sede de IRS, na sua génese e aplicabilidade, tanto para o Estado, como para as famílias portuguesas.

A evolução, quer ao nível dos benefícios fiscais, quer ao nível das restantes deduções, será analisada atendendo ao período que medeia 2001 e 2010, com base em dados reais e publicados.

Pretende-se, assim, responder a três questões:

- 1 – Em que moldes evoluiu o sistema fiscal português?
- 2 - Sendo os benefícios fiscais considerados como despesas para o Estado, qual o seu peso face às receitas geradas?
- 3 - Que fins fiscais e extrafiscais se pretendem alcançar e, de que modo, afectam as pessoas, suas beneficiárias?

Palavras-chave: Sistema Fiscal, IRS, Despesa Fiscal, Benefícios Fiscais.

ABSTRACT

Tax benefits have been, continuously discussed, either against or in favor their nature.

Having in mind the actual adverse economic and financial situation in Portugal, started in 2007, I consider that a deep investigation in a so relevant issue as tax benefits, allowing a wider analysis in its genesis and in its applicability can be important: which are the impacts that arise from their existence for the State's Public accounts, but also to the Portuguese families.

How tax benefits, and other similar tax deductions, have developed will be analyzed for the period 2001 to 2010 (according to statistics and published data).

So, it is my intention to answer to the following three questions:

1 – How did Portuguese tax system develop?

2 - Considering Tax Benefits as important State's expenses, what is their real impact?

3 - Tax Benefits, in IRS scope: What is expected to be achieved, beyond financial purposes, to those who benefits?

Keywords: *Tax System, Personal Income Tax, Tax Expenditure, Tax Benefits.*

ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS.....	xii
ÍNDICE DE GRÁFICOS	xiii
LISTA DE ABREVIATURAS.....	xiv
INTRODUÇÃO.....	1
1. O SISTEMA FISCAL.....	3
1.1. Sistema Fiscal: Enquadramento do Tema.....	3
1.2. Princípios orientadores de um Sistema Fiscal	4
1.2.1. Princípio da Equidade.....	4
1.2.1.1. <i>Princípio do Benefício</i>	5
1.2.1.2. <i>Princípio da Capacidade Contributiva</i>	6
1.2.2. Princípios da Simplicidade e da Transparência	7
1.2.3. Princípio da Eficiência Económica	8
1.3. O Sistema Fiscal Português.....	8
1.3.1. A evolução do Sistema Fiscal Português, desde a Reforma de 1922	9
1.3.2. A Reforma Fiscal dos Anos Oitenta	12
1.4. Objectivos a que se propõe um Sistema Fiscal	15
1.4.1. O Sistema Fiscal como sistema de percepção de receitas para a satisfação do Interesse Público.....	15
1.4.2. A utilização política do Sistema Fiscal para alcançar fins extrafiscais.....	19
1.5. Limites impostos ao Sistema Fiscal.....	21
1.5.1. Princípio da Legalidade Fiscal.....	21
1.5.2. Princípio da Segurança Jurídica	22
1.5.3. Princípio da proibição do Referendo Fiscal.....	22
1.5.4. Princípio da Igualdade Fiscal.....	23
1.5.5. Princípio da consideração Fiscal da Família	23
1.5.6. Princípio do respeito pelos direitos, liberdades e garantias fundamentais	24
1.5.7. Princípio do Estado Social	24
1.5.8. Limite máximo para as taxas de tributação	25
2. IRS	27
2.1. IRS: Conceitos e Enquadramento	27

2.2.	Base Jurídico-Constitucional do IRS.....	30
2.3.	Os elementos essenciais do IRS	34
2.3.1.	Incidência	34
2.3.1.1.	<i>Incidência Subjectiva</i>	34
2.3.1.2.	<i>Incidência Objectiva</i>	36
2.3.2.	Taxa	38
2.3.2.1.	<i>Taxas Gerais</i>	38
2.3.2.2.	<i>Taxas Especiais</i>	39
2.3.3.	Garantias dos Contribuintes.....	40
2.3.4.	Benefícios Fiscais	41
3.	BENEFÍCIOS FISCAIS	42
3.1.	Conceito de Despesa Fiscal.....	42
3.1.1.	A despesa fiscal e os benefícios fiscais	43
3.1.2.	Génese Legislativa dos Benefícios Fiscais.....	47
3.1.3.	Alterações à matriz originária dos Benefícios Fiscais	48
4.	EVOLUÇÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS ENTRE 2001 E 2010, EM PORTUGAL.....	51
4.1.	Evolução da Despesa Fiscal, em Portugal, no período de 2001 a 2010	51
4.2.	Evolução dos Benefícios Fiscais, em sede de IRS, no período de 2001 a 2010	53
4.2.1.	Impacto dos Benefícios Fiscais nas contas do Estado	53
4.2.1.1.	<i>Deficientes</i>	56
4.2.1.2.	<i>Planos de Poupança-Reforma</i>	56
4.2.1.3.	<i>Contas Poupança-Habitação</i>	57
4.2.1.4.	<i>Energias Renováveis</i>	58
4.2.1.5.	<i>Despesas de Saúde</i>	59
4.2.1.6.	<i>Despesas de Educação</i>	60
4.2.1.7.	<i>IVA suportado</i>	61
4.2.1.8.	<i>Aquisição de Computadores</i>	61
4.2.1.9.	<i>Juros de Habitação</i>	62
4.2.2.	Impacto dos Benefícios Fiscais nos agregados familiares portugueses	64
4.2.2.1.	<i>Deficientes</i>	65
4.2.2.2.	<i>Planos de Poupança-Reforma</i>	66

4.2.2.3. <i>Energias Renováveis</i>	67
4.2.2.4. <i>Despesas de Saúde</i>	68
4.2.2.5. <i>Despesas de Educação</i>	70
4.2.2.6. <i>Aquisição de Computadores</i>	70
4.2.2.7. <i>Juros de Habitação</i>	71
4.3. Benefícios Fiscais ou redução das taxas de imposto?.....	75
CONCLUSÃO.....	76
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	80
Anexo 1	85

ÍNDICE DE QUADROS

- Quadro 1.1. Despesas do Estado – Classificação Funcional
- Quadro 1.2. Evolução da Receita Fiscal (de 2001 a 2010)
- Quadro 2.1. Rendimentos que não pagam imposto em sede de IRS
- Quadro 2.2. Taxas Gerais aplicadas em 2010
- Quadro 2.3. IRS – Valores globais e de Estrutura
- Quadro 3.1. Alterações ao Estatuto dos Benefícios Fiscais
- Quadro 4.1. Evolução da Despesa e da Receita Fiscal (de 2001 a 2010)
- Quadro 4.2. Despesa Fiscal em IRS
- Quadro 4.3. Deduções à Colecta – N° de Agregados
- Quadro 4.4. Deduções à Colecta – Saúde
- Quadro 4.5. Deduções à Colecta – Educação
- Quadro 4.6. Deduções à Colecta – Juros de Habitação
- Quadro 4.7. Benefício Fiscal por Categorias de Rendimentos
- Quadro 4.8. Rendimento gerado pelo Sujeito Passivo com deficiência (%)
- Quadro 4.9. Despesa recuperada pelos agregados, ordenados por decis de rendimento líquido equivalente (%)

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1. A Curva de *Laffer*

Gráfico 4.1. Qual das despesas que abate no IRS é mais relevante para si?

Gráfico 4.2. Evolução dos Fundos de Pensões

Gráfico 4.3. Proporção de agregados domésticos privados com pelo menos um indivíduo com idade entre os 16 e 74 anos com computador em casa

Gráfico 4.4. Crédito à Habitação por habitante (€)

LISTA DE ABREVIATURAS

CEE	-	Comunidade Económica Europeia
CGE	-	Conta Geral do Estado
CIRC	-	Código do IRC
CIRS	-	Código do IRS
CIVA	-	Código do IVA
CPH	-	Conta Poupança-Habitação
CPPT	-	Código de Procedimento e de Processo Tributário
CRP	-	Constituição da República Portuguesa
DGCI	-	Direcção-Geral dos Impostos
DGITA	-	Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros
DGO	-	Direcção-Geral do Orçamento
DL	-	Decreto-Lei
EBF	-	Estatuto dos Benefícios Fiscais
EIRL	-	Estabelecimento Individual de Responsabilidade Limitada
IEC	-	Impostos especiais sobre o consumo
IMI	-	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	-	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	-	Instituto Nacional de Estatística
IRC	-	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
IRS	-	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IS	-	Imposto do Selo
ISP	-	Instituto de Seguros de Portugal
IVA	-	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	-	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	-	Lei do Orçamento do Estado
LGT	-	Lei Geral Tributária
LOE	-	Lei do Orçamento do Estado
OCDE	-	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	-	Orçamento do Estado

- PAIPDI - Plano de Acção para a Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidades
- PPE - Plano Poupança-Educação
- PPR - Plano Poupança-Reforma
- PPR/E - Plano Poupança-Reforma/Educação
- ROE - Relatório do Orçamento do Estado
- SNS - Serviço Nacional de Saúde

INTRODUÇÃO

A legislação portuguesa, resultante da reforma fiscal dos finais dos anos 1980, introduz o conceito de *Benefícios Fiscais*, definindo o mesmo como sendo “medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem”.

São, por conseguinte, considerados como benefícios fiscais as isenções, os abatimentos, as reduções de taxas, as deduções à matéria colectável e as deduções à colecta.

Neste trabalho de investigação, pretende-se caracterizar a evolução dos benefícios fiscais, para o período que medeia os anos de 2001 a 2010, numa perspectiva económica, mas também atendendo à sua razão histórica.

Lopes (2008:125) refere que os benefícios fiscais são justificadas como políticas de encorajamento de certo tipo de comportamentos, que se pretendem adoptados, e que se aceita como legítimo recorrer-se ao sistema fiscal para se subsidiar determinadas actividades que, de outra forma, teriam que ser suportadas pela criação de um aparelho administrativo próprio e oneroso.

Contudo, desde a criação do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), em 1989, tem-se assistido a uma proliferação destes benefícios, dos quais não resulta qualquer evidência directa do seu superior interesse público ou racionalidade económica dos mesmos.

Parece ser, no entanto, consensual que a diminuição, ou mesmo eliminação, dos benefícios fiscais, de regimes preferenciais e de isenções, seja uma medida premente em política fiscal, sobretudo quando se analisa a matéria em termos de combate à fraude e evasão fiscal.

Segundo Petisca (2005:126), a actual estrutura de deduções e benefícios fiscais considera-se sobredimensionada, conduzindo a situações de privilégio fiscal injustificado e causando uma erosão exponencial da base tributável, pelo que conclui que «o modelo actual não é eficiente, não é equitativo e não é simples».

Também na opinião de Pereira [et al.] (2009:297), o constrangimento financeiro público com que Portugal se defronta, decorrente dos continuados défices orçamentais, aliado a um sentimento céptico, relativamente à eficácia destes instrumentos e aos efeitos perversos que deles advêm no que respeita à equidade e à neutralidade, terão estado na base da revisão de alguns deles.

A necessidade de ser repensado todo o sistema de incentivos é uma questão que tem sido levantada, por diversas vezes, e à qual ainda não houve uma resposta eficaz. A falta de um

Dissertação de Mestrado

critério uniforme acaba por sujeitar as opções políticas a um casuísmo que, para o cidadão, se torna incompreensível.

Nessa linha, pretende-se, com o presente trabalho, analisar, também, o caso das deduções à colecta, as quais podem conduzir a situações de distorção dos principais princípios subjacentes à criação do IRS, como sejam o da capacidade contributiva e o da justiça material.

Numa primeira abordagem, será caracterizado o sistema fiscal, como um todo, particularizando o caso português, com principal ênfase no que respeita ao imposto sobre o rendimento de pessoas singulares.

Dar-se-á, de seguida, a conhecer o EBF e o que esteve na sua origem, analisando estes importantes instrumentos de política fiscal e qual o seu peso, enquanto despesa fiscal, no período que medeia 2001 e 2010.

Por fim, pretende-se analisar as isenções e as deduções à colecta que mais contribuíram, quer para obtenção de uma menor receita fiscal por parte do Estado, quer para uma redução no imposto a pagar por parte dos agregados familiares portugueses.

1. O SISTEMA FISCAL

A importância que o Sistema Fiscal assume, quer do ponto de vista estritamente financeiro, quer na sua influência sobre a actividade económica e social, permite que existam apreensões e dúvidas de natureza científica quanto às características que o mesmo deve revestir.

Conforme refere Campos [et al.] (2007: 108) «Sob o argumento de que se busca justiça individual ou a realização de fins extrafiscais os sistemas tributários tornam-se cada vez mais complexos».

Este capítulo, para além de servir de enquadramento ao tema, aborda a recente evolução do sistema fiscal português, desde a reforma de 1922 até à reforma da década de oitenta, a qual persiste na actualidade, sobretudo ao nível da tributação do rendimento, bem como analisa as potencialidades de um sistema fiscal, para além da arrecadação de receitas.

1.1. SISTEMA FISCAL: ENQUADRAMENTO DO TEMA

O conceito de sistema fiscal é, tradicionalmente, usado para designar o conjunto de impostos, articulados entre si de modo ordenado, existentes num determinado espaço territorial, com o propósito de satisfazer as necessidades dos seus cidadãos.

Na opinião de Pereira (2005:60), e no âmbito do conceito de sistema fiscal, importa identificar quatro domínios de análise, a saber: o *normativo*, o *económico*, o *organizacional* e o *psicossociológico*.

O domínio *normativo* contempla toda a legislação que regula as matérias relacionadas com os impostos constituindo, assim, um subsistema dentro do sistema legislativo geral. O direito fiscal é, por assim dizer, o conjunto das normas jurídicas que disciplinam as relações do imposto.

O domínio *económico* estuda as relações entre o sistema fiscal (e cada um dos impostos que o integram) e o sistema económico, as quais se estabelecem em ambos os sentidos: os impostos são influenciados pela realidade económica a que se aplicam, agindo também como instrumentos de intervenção sobre essa mesma realidade. O imposto é hoje assumido como um dos instrumentos de política económica determinante, nomeadamente,

na prossecução de objectivos de redistribuição do rendimento e riqueza e de regulação conjuntural e de desenvolvimento da própria economia.

O domínio *organizacional* é composto pelos serviços centrais ou periféricos (regionais ou locais) responsáveis pela administração dos impostos, estando eles próprios inseridos num sistema mais vasto – o da Administração Pública. A eficácia de um qualquer sistema fiscal depende também, e em grande medida, de um outro sistema organizacional: o sistema judicial.

O domínio *psicossociológico* assume cada vez maior relevância, dele dependendo a aceitação do sistema fiscal pelos sujeitos passivos sobre que incide, podendo traduzir-se em sinónimo de uma correcta aplicação. Assim, o estudo dos impostos deve tomar em linha de conta os factores que determinam o comportamento dos indivíduos e dos grupos de pressão, suas reacções e interacções.

Segundo Nabais (2010:33) é de rejeitar a posição de determinados autores que, com base na contraposição das expressões *criação de impostos* e *sistema fiscal* constantes da al. i) do n.º 1 do art.º 165.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e, com manifesto intuito de subordinar a figura das taxas ao princípio da legalidade fiscal, equiparam o sistema fiscal ao sistema tributário. Este último é de sentido mais lato, na medida em que abarca todos os tributos, e em cujo conceito se incluem os impostos.

1.2. PRINCÍPIOS ORIENTADORES DE UM SISTEMA FISCAL

Um sistema fiscal deve pautar-se por princípios orientadores, sendo estes, designadamente a *equidade*, a *simplicidade* e a *eficiência económica*. Contudo, não raras são as situações em que assegurar que estes princípios sejam plenamente atendidos não se torna tarefa fácil: um imposto justo pode não ser economicamente eficiente, assim como um imposto simples pode não cumprir o desiderato da equidade. E é por este mesmo princípio que se dará início à análise.

1.2.1. PRINCÍPIO DA EQUIDADE

O princípio da equidade é a base estrutural de um sistema fiscal. Segundo este princípio, os impostos devem ser estabelecidos de uma forma justa, pelo que a distribuição da carga

fiscal deve ser equitativa e não arbitrária, devendo cada sujeito passivo suportar uma parcela considerada justa dos encargos em função da sua capacidade contributiva.

Uma apreciação simples da equidade ou justiça na tributação faz-se do ponto de vista normativo, utilizando os critérios de equidade *horizontal* e de equidade *vertical*.

A *equidade horizontal* pressupõe que se tribute, de forma idêntica, os sujeitos passivos com igual capacidade contributiva. No entanto, a realidade demonstra que tal pressuposto não é de fácil aplicabilidade, pois existem situações que, embora aparentemente semelhantes, são efectivamente distintas. Tal sucede, a título de exemplo, ao nível do imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS), onde um conjunto de situações pessoais altera a realidade de um contribuinte: o estado civil, o número de dependentes ou ascendentes e a idade são muitas vezes factores originários de alterações nas capacidades contributivas.

A *equidade vertical* pressupõe que sujeitos passivos com diferentes capacidades contributivas sejam tributados de forma desigual. Resta saber em que medida se deverão diferenciar os impostos a pagar em diferentes situações, de modo a que o cumprimento das obrigações fiscais reflecta idêntico grau de sacrifício, o que também não é de fácil aplicação prática.

Apesar do princípio da equidade ser considerado como um dos requisitos prioritários a satisfazer pelo sistema fiscal, constitui, em si mesmo, um problema dado que depende não só do próprio sistema fiscal, mas também do valor que a sociedade atribui a uma maior igualdade na distribuição do rendimento e como os sujeitos passivos reagem aos efeitos dos impostos.

Dada a complexidade da noção e da aplicabilidade do princípio da equidade fiscal, torna-se importante reconhecer, efectivamente, se um imposto deve atender à *capacidade contributiva* do sujeito onerado ou ao *benefício* que dele extrai, ou, por outras palavras, em qual dos dois princípios deverá assentar o foco do imposto: princípio do *benefício* ou princípio da *capacidade contributiva*?

1.2.1.1. PRINCÍPIO DO BENEFÍCIO

Segundo o princípio do benefício, os impostos devem incidir de forma proporcional aos benefícios que se retiram das despesas públicas. No entanto, em termos práticos, não é de todo fácil, pois seria necessário identificar todas as vantagens que cada sujeito passivo retira da actividade do Estado, de forma a saber qual o quantitativo de impostos com que este deveria contribuir. Isso implicaria, na prática, uma *divisibilidade* do imposto, quando é o

inverso que o define, isto é, a não existência de uma contraprestação directa ao pagamento efectuado. Portanto, apenas seria possível uma atribuição em termos proporcionais. Como se referiu, a maioria das despesas públicas são de satisfação colectiva, não sendo atribuíveis a um único sujeito passivo, tais como a defesa nacional ou o sistema de justiça. Ainda se torna mais questionável este princípio, se se tiver em consideração que aqueles que apresentam uma menor capacidade contributiva, e por isso a protecção do Estado ser tão importante, são quem mais deveria pagar por daí obterem maiores benefícios, representando, assim, o inverso da verdadeira ideia de justiça fiscal, neste caso, na vertente distributiva da riqueza percebida por via dos impostos. Esta incompatibilidade com o estabelecimento de acções redistributivas do Estado, torna este princípio inaceitável pelos modernos sistemas fiscais, a que estão adstritas importantes funções de redistribuição do rendimento e da riqueza.

1.2.1.2. PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA

Segundo este princípio, um sistema é considerado justo se a repartição dos impostos pelos cidadãos for realizada mediante a sua capacidade económica, independentemente do grau de satisfação que cada um possa retirar da fruição dos bens e serviços públicos. Sendo assim, há que definir, primeiro, o conceito de capacidade contributiva para, depois, se aplicar às situações concretas apresentadas pelos diversos sujeitos passivos, a qual irá gerar a justa medida do imposto a pagar por cada um deles.

A capacidade contributiva resulta de um conjunto de três factores: riqueza gerada (rendimento), riqueza possuída (património) e riqueza despendida (consumo).

É imperativo, por isso, que o Legislador se sirva de uma combinação de impostos sobre estas três manifestações de riqueza, sendo dessa complementaridade que resulta o cumprimento deste princípio.

Nem sempre estes três critérios tiveram igual importância. Na era pré-revolução industrial, o património assumia-se como um indicador relevante da capacidade contributiva: a força económica de cada um era, em boa medida, reflectida pelas suas *posses*. Com a passagem de uma economia fundiária para uma economia industrial, primeiro, e para uma economia de serviços, depois, o património deixou de constituir um indicador fiável da capacidade de pagar imposto. Os rendimentos passaram a ser canalizados para o consumo, mais do que para a acumulação de riqueza. Neste sentido, um indivíduo que consuma duas vezes mais

do que um outro possui, tendencialmente, o dobro da capacidade económica que o primeiro. Pode afirmar-se, assim, que o consumo constitui uma base tributável mais ampla e razoavelmente segura, e por isso traduz-se num bom indicador de capacidade contributiva. A dificuldade, porém, reside no facto dos impostos sobre o consumo não se prestarem com facilidade à personalização e, como tal, torna-se difícil avaliar a verdadeira capacidade económica de um contribuinte por esta via.

Por estas razões se entende que, de todos, o melhor indicador da capacidade contributiva é, efectivamente, o defendido por Sanches (2010:33): «tributar de acordo com o princípio da capacidade contributiva significa [...] tributar de acordo com o índice mais agudo da capacidade contributiva de cada cidadão/contribuinte: o rendimento».

Foi atendendo a este princípio que o sistema fiscal português se estruturou. Assim, a CRP no n.º 1 do seu art.º 103.º e art.º 104.º, designa que através dos impostos se diminuem as desigualdades económicas entre os cidadãos, sendo o rendimento um bom instrumento para alcançar esse objectivo.

1.2.2. PRINCÍPIOS DA SIMPLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA

Perante a multiplicidade de objectivos que se colocam aos modernos sistemas fiscais, a diversidade de impostos que existe, a crescente complexidade dos sistemas e face aos elevados níveis de fraude e evasão fiscal, torna-se imperativo incluir a simplicidade como um princípio orientador.

Resultado das diversas reformas fiscais, a simplificação das relações entre o cidadão e a Administração Pública tornou-se condição essencial ao correcto funcionamento do sistema. A simplicidade na interpretação e na correcta aplicação dos impostos e a estabilidade da lei fiscal como uma garantia do sistema fiscal em sentido lato são, hoje, essenciais.

O sistema fiscal português é constituído por uma imensidão de diplomas, e a maioria das vezes não é a existência de muita legislação que traz a complexidade, mas sim a subjectividade e a falta de clareza que existe nas disposições legais que dão, por vezes, lugar a incertezas na forma de aplicar a lei e a conflitos entre os sujeitos passivos e a Administração Tributária.

A simplicidade, a fácil compreensão, a clareza e a perceptibilidade permitem reduzir as dúvidas sobre a correcta aplicação da lei fiscal, implicam um menor esforço e dispêndio de

tempo dos sujeitos passivos no cumprimento dos seus deveres fiscais e traduzem-se em meios mais eficazes no combate à fraude e evasão fiscal, evitando os conflitos demorados perante a Justiça Tributária.

1.2.3. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ECONÓMICA

De acordo com Pereira (2005: 66) um imposto pode influenciar de várias formas a eficiência económica, nomeadamente no que respeita a oferta e procura de trabalho, a poupança e a afectação de recursos em geral. Para que o sistema fiscal seja eficiente, os impostos devem minimizar a interferência nas decisões dos agentes económicos e devem promover a eficiência corrigindo externalidades negativas. O processamento da actividade administrativa será objecto de lei especial, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito. O objectivo é minimizar e assegurar que os impostos provoquem a menor distorção económica possível, evitando quer o *efeito rendimento*, quer o *efeito substituição*. O *efeito rendimento* resulta do facto da criação de um imposto fazer diminuir o rendimento disponível e o poder de compra de quem o suporta. Por outro lado, a alteração fiscal pode levar o contribuinte a substituir uma actividade por outra ou o consumo de um bem por outro, o que determina o *efeito substituição*.

Um sistema fiscal eficiente constitui um dos principais instrumentos de intervenção do Estado e de credibilização da sociedade na promoção do desenvolvimento e da coesão, na redução das desigualdades e na luta contra a exclusão, contribuindo para a criação de uma cidadania activa assente na equidade e na justiça.

1.3. O SISTEMA FISCAL PORTUGUÊS

O sistema fiscal português está subjogado ao quadro constitucional, sendo que no n.º 1 do art.º 103º da CRP, se encontra estabelecido que «o sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza».

Neste ponto do trabalho, será abordada, de forma sintética, a evolução do sistema fiscal em Portugal, desde a reforma de 1922, a primeira reforma do séc. XX, mais conhecida como a

Reforma de Portugal Durão, até à reforma de 1985/89, motivada pela adesão de Portugal à, então, Comunidade Económica Europeia (CEE), e a qual perdura na actualidade.

1.3.1. A EVOLUÇÃO DO SISTEMA FISCAL PORTUGUÊS, DESDE A REFORMA DE 1922

O sistema fiscal português assistiu, em menos de um século, a quatro reformas estruturais. Em 1922, foi aprovada a Lei n.º 1368, de 21 de Setembro, que teve no seu conteúdo a abolição de diversos impostos, a alteração dos regimes da Contribuição Predial e Industrial e a criação de outros três novos impostos: o imposto sobre a aplicação dos capitais, o imposto sobre o valor das transacções e, ainda com maior relevância, o imposto sobre o rendimento, apresentando-se este sob uma forma global e verdadeiramente pessoal. Contudo, e segundo Martínez (1997:516), esta reforma só parcialmente foi posta em execução e não foi bem-sucedida. De facto, aliado ao problema da evasão fiscal, verificava-se também uma deficiente existência de estruturas administrativas adequadas à sua aplicação, bem como uma falta de preparação por parte dos funcionários em dar resposta qualitativa aos factos com que se deparavam.

Apenas sete anos depois, em 1929, foi aprovada, através do Decreto n.º 16731, de 13 de Abril, uma nova reforma tributária, tendo-se denominado por *Reforma de Oliveira Salazar*. Esta reforma visou «pôr fim ao total desconhecimento da matéria colectável, evitar fraudes fiscais, corrigir a conseqüente violência das taxas tributárias e reduzir a dispendiosa complexidade dos ritos burocráticos» (Martínez, 1997:519). A tributação sobre o rendimento real passou, assim, a incidir sobre o rendimento normal; é criado o imposto profissional que incide sobre os salários e os rendimentos das profissões liberais; as Contribuições Predial e Industrial são alteradas; a SISA e o Imposto sobre Sucessões e Doações tornam-se autónomos; o Imposto de Transacções, criado na anterior reforma, é abolido e, num esforço de racionalização, uma série de taxas e adicionais são absorvidos pelos impostos principais. Esta reforma fiscal teve como principal fundamento evitar que os impostos se tornassem excessivos e dotar o sistema de simplicidade.

A reforma de 1929 vigorou durante três décadas, surgindo no período 1958-1965 uma nova reforma, liderada por Teixeira Ribeiro, que ficou conhecida como a *Reforma dos Anos Sessenta*.

Ainda segundo opinião do mesmo autor, «as empresas tinham-se expandido e tinham apurado as suas técnicas de contabilização. A situação financeira do sector público era desafogada, permitindo a definição de soluções relativamente estáveis, não condicionadas por dificuldades de ocasião» (Martínez, 1997:521). Era, por assim dizer, a altura ideal para se pensar numa nova reforma fiscal.

O grande princípio desta reforma respeita à tributação do rendimento com base em valores reais, em contraposição com a base de valores normais, adoptada em 1929, bem como à manutenção do sistema de pluralidade de impostos parcelares, embora corrigidos por um imposto de sobreposição: o Imposto Complementar. Em traços gerais, o cômputo desta reforma fiscal encontrava-se nas seguintes intenções:

- a) Conduzir o sistema fiscal aos princípios da legalidade e da igualdade, com o objectivo de melhorar a justiça social;
- b) Introduzir métodos de apuramento de rendimentos reais e efectivos como forma de limitar a discricionariedade;
- c) Aumentar as garantias dos contribuintes; e
- d) Adaptar o sistema fiscal às necessidades de desenvolvimento económico do país.

Esta reforma fiscal perdurou até meados da década de oitenta do Séc. XX, sendo, por isso, justificável uma análise mais profunda das suas características, ao nível da tributação sobre o rendimento e sobre o consumo, uma vez que a tributação sobre o património carece de grande impacto na globalidade de impostos que compunham o sistema fiscal português:

Tributação do Rendimento

A tributação do rendimento baseava-se numa tributação dualista, constituída por um conjunto de impostos parcelares, ou cedulares, e um imposto de sobreposição, designado de Imposto Complementar secção A, que tributava, embora com critérios de personalização, esses mesmos rendimentos, através da aplicação de uma taxa progressiva. Os impostos parcelares, cujos rendimentos estavam também sujeitos a Imposto Complementar secção A eram os seguintes:

- 1) Imposto Profissional relativo ao rendimento do trabalho dependente e independente dos profissionais liberais;
- 2) Contribuição Industrial relativa ao rendimento proveniente da actividade industrial e comercial;
- 3) Imposto de Capitais relativo ao rendimento proveniente da aplicação de capitais;
- 4) Imposto sobre a Indústria Agrícola relativo ao rendimento proveniente da actividade agrícola, silvícola e pecuária; e
- 5) Contribuição Predial relativa ao rendimento da propriedade rústica e urbana.

Para além destes impostos, e sem a incidência posterior do Imposto Complementar secção A, existiam ainda o Imposto de Mais-Valias, que tributava o rendimento proveniente de algumas mais-valias realizadas e o Imposto Complementar secção B que se traduzia num agravamento aplicável à Contribuição Industrial.

Tributação do Consumo

Foi introduzido um novo imposto sobre o consumo – o Imposto de Transacções, do tipo monofásico e a incidir sobre as transacções no grossista ou no importador. No entanto, tal criação não impediu que surgissem impostos adjacentes especiais de consumo, como o Imposto de Turismo ou o Imposto sobre Especialidades Farmacêuticas.

Ao longo desta reforma, muitas foram as mutações que se deram na realidade económica e social portuguesa, o que acabou por conduzir ao aparecimento de vários novos impostos, tornando o sistema fiscal demasiado complexo e ineficiente, assistindo-se a um aumento da desigualdade de tratamento entre contribuintes com níveis comparáveis de rendimento, estreitamento das bases de tributação e agravamento das taxas nominais com resultados ao nível do incentivo à evasão fiscal. Por estas razões, a necessidade de modernização do sistema fiscal português começou a fazer-se sentir cada vez com mais intensidade.

1.3.2. A REFORMA FISCAL DOS ANOS OITENTA

O actual sistema fiscal é o resultado da concretização de uma reforma efectuada por etapas: a reforma da tributação do consumo, com a introdução do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) em 1985; a reforma da tributação do rendimento com a criação do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS) e do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (IRC), bem como o EFB, em 1988/89 e a reforma da tributação do património com a adopção do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) e Imposto do Selo (IS) sobre as transmissões gratuitas, em 2003/04.

Tributação do Rendimento

Com vista a dar cumprimento ao programa constitucional de reforma de tributação do rendimento, foi aprovada em 1988 a Lei n.º 106, de 17 de Setembro, reguladora de dois novos impostos sobre o rendimento: o IRS e o IRC. No mesmo diploma são abolidos os anteriores impostos parcelares e o Imposto Complementar.

Em 1 de Janeiro de 1989, entrou em vigor o IRS. A tributação do rendimento, até então, e conforme já mencionado, baseava-se num sistema de tributação misto, composto por impostos parcelares, que tributavam as fontes de rendimento, em simultâneo com um imposto complementar de sobreposição.

Com esta nova reforma, simplificou-se o sistema fiscal, pois o Código do IRS (CIRS) veio substituir um conjunto de códigos criados pela anterior reforma de 1958-1965.

No entanto, o IRS só formalmente se reconhece como um imposto único, pois a par da tributação a taxas progressivas dos rendimentos englobáveis, coexiste a tributação a taxas proporcionais de outros determinados rendimentos, como sejam os contemplados no presente art.º 71.º do Código do IRS (CIRS) - rendimentos que, devido à sua natureza intrínseca, estão sujeitos a uma taxa de imposto, a título definitivo, no momento em que são postos à disposição. Estes rendimentos que são sujeitos a taxas liberatórias preconizam o imposto definitivo que o contribuinte, beneficiário daquele rendimento, deverá pagar ao Estado. Reconhece-se que a sua aplicação consubstancia uma excepção à lógica do englobamento dos rendimentos, própria da concepção do imposto único. No entanto, esta prática resulta da opção do Legislador em contornar situações, quer por imperativos de leis

específicas (caso de alguns rendimentos de capitais), quer por razões de soberania fiscal (caso dos não residentes em território nacional).

A reforma da tributação do rendimento, procedendo à fusão de categorias, alargando a concepção do rendimento e permitindo a inclusão no rendimento tributável de receitas de origem incerta, constituiu um avanço no sentido de uma tributação mais justa e eficiente.

Não obstante a sua natureza de imposto único sobre o rendimento pessoal, o IRS apresenta ainda vestígios de uma concepção cedular, bem visíveis na distinção de diversos tipos de rendimento, com base na respectiva fonte geradora, bem como na criação de deduções específicas para cada uma das categorias definidas, e que à data da sua criação eram nove, a saber:

- A – rendimentos do trabalho dependente, exercido por conta de outrem;
- B – rendimentos do trabalho independente, exercido em regime livre;
- C – rendimentos comerciais e industriais;
- D – rendimentos agrícolas (incluindo os silvícolas e os pecuários);
- E – rendimentos de capitais;
- F – rendimentos prediais;
- G – mais-valias;
- H – rendimentos de pensões; e
- I – rendimentos de outras naturezas (provenientes de jogos, lotarias e apostas mútuas).

Tributação do Consumo

Os trabalhos preparatórios que conduziram à elaboração do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA) iniciaram-se num momento em que a adopção do imposto era vista como uma exigência da adesão de Portugal à CEE, através da transposição para o direito interno da *6ª Directiva* (77/388/CEE de 17 de Maio de 1977). A reforma fiscal da tributação do consumo começou por introduzir o IVA através da aprovação do Decreto-Lei (DL) n.º 394-B/84, de 26 de Dezembro, a vigorar desde 1 de Julho de 1985, revogando o Imposto sobre as Transacções. Seguiu-se, anos mais tarde, à reforma dos diversos Impostos Especiais sobre o Consumo (IEC).

O IVA é um imposto geral sobre o consumo, que tributa as transmissões de bens, as prestações de serviços, as importações e as aquisições intracomunitárias de bens, conforme estipulado no art.º 1.º do respectivo Código. Todavia, e ainda hoje, o IVA comporta, para

além de um regime geral, um regime especial de isenção (em que se isentam de IVA os contribuintes que, não possuindo nem sendo obrigados a possuir contabilidade organizada para efeitos de IRS ou IRC, o seu volume de negócios não ultrapasse um determinado montante), e um regime especial dos pequenos retalhistas (a que estão sujeitas as pessoas singulares que, não possuindo nem sendo obrigadas a possuir contabilidade organizada e com um volume de negócios que, embora superior ao do regime de isenção, não ultrapasse certo montante, que, para apurar o imposto a pagar ao Estado, aplicam um coeficiente de 25% ao valor do imposto suportado nas aquisições de bens destinados a vendas sem transformação).

Regimes especiais existem, ainda e também, para as transmissões de bens em segunda mão ou de objectos de arte, bem como para determinados agentes económicos (como sejam as agências de viagens), tendo sido definidas, na data da aprovação do CIVA três taxas de imposto – 8%, 16% e 30%, consoante o tipo de bens ou serviços em questão, as quais têm sofrido alterações desde então.

Apesar de constituir um dos mais complexos impostos do actual sistema fiscal português, Sanches (2010:37) valoriza o mérito do IVA que, pela sua praticabilidade «torna mais fácil, com o mínimo de vontade política, o controlo da fraude e da evasão, o que torna mais justo um imposto que, à primeira vista, se ia apresentar como um pesado encargo para as classes de menor rendimento, aquelas que atribuem ao consumo uma parte relativa mais elevada dos seus réditos».

Tributação do Património

O conceito de reforma fiscal, no que respeita à tributação do património, incidiu, de acordo com Nabais (2010:491)

Sobretudo numa profunda reforma do sistema de avaliação da propriedade, em especial da propriedade urbana, o qual passou a estar dotado de um quadro legal de avaliações totalmente assente em factores objectivos, de grande simplicidade e coerência interna, sem espaço para a subjectividade e discricionariedade do avaliado.

1.4. OBJECTIVOS A QUE SE PROPÕE UM SISTEMA FISCAL

Um sistema fiscal constitui uma realidade complexa, impossível de a remeter apenas para um único elemento, desde logo porque só uma pluralidade de impostos é capaz de corresponder adequadamente a uma base económica multifacetada, onde coexistem as mais variadas formas de matéria colectável.

Numa primeira abordagem, convém não esquecer que constitui o principal desígnio, de um qualquer sistema fiscal, o financiamento das finanças públicas. É, de facto, através do lançamento de impostos que o Tesouro Público obtém o essencial dos recursos indispensáveis à cobertura da enorme quantidade de despesas em que incorrem os Estados modernos. Como corolário desta função financeira é, entretanto, atribuída ao sistema fiscal uma outra finalidade, porventura não menos importante: a de repartir os encargos públicos pelos cidadãos, segundo critérios justos. Quer-se com isto dizer que a um sistema fiscal não se pede, apenas, que abasteça convenientemente os cofres públicos. Mais do que isso, exige-se-lhe que o faça promovendo, em simultâneo a justiça fiscal.

E fá-lo através da CRP, no seu artigo n.º 104.º, ao estabelecer os princípios gerais sobre o modo como são distribuídos os encargos tributários entre as várias categorias de contribuintes: pessoas singulares e pessoas colectivas.

Sanches (2010:15) é claro quando afirma que «torna-se inevitável um sistema fiscal complexo que pretende tornar exequível a cobrança de impostos elevados que acudam a um sistema de despesas de igual grau de complexidade – a justiça na *tributação* e a justiça na *distribuição* têm a mesma importância».

1.4.1. O SISTEMA FISCAL COMO SISTEMA DE PERCEPÇÃO DE RECEITAS PARA A SATISFAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO

Visto do lado da despesa, o sector público assegura a provisão de bens públicos tais como justiça, segurança, defesa nacional, educação e saúde primárias, que podem ser produzidos por si ou pelo sector privado. Também assegura a provisão de infraestruturas físicas. [...] Estas são as despesas que mais têm crescido e hoje assumem a maior proporção nos países desenvolvidos. [...]. Para financiar estas actividades o Estado obtém as suas principais receitas através de impostos sobre o rendimento e riqueza, consumo, transferências de capital, taxas e outros métodos. (Mateus, 2000)

Dissertação de Mestrado

A exemplo do que acontece com qualquer agente económico, o Estado e demais entes públicos, a fim de prosseguir com os objectivos que lhes estão atribuídos (os quais estão contemplados na Lista de Tarefas Fundamentais constante no Art.º 9.º da CRP), necessita de dispor de um conjunto adequado de meios económicos. É através de receitas, ditas públicas, que o Estado obtém o financiamento para fazer face à cobertura das despesas que ocorrem sob a sua responsabilidade.

E tal como afirma Nabais (2010:130) «é de pôr em evidência que cabe ao Estado fiscal pagar a *conta do Estado sociab*».

Quadro 1.1. Despesas do Estado - Classificação Funcional
(milhões de euros)

Funções/SubFunções	2008 (*)	2009 (*)	2010
Funções Gerais de Soberania	6.468	7.076	8.268
Serviços gerais da Administração Pública	1.846	2.122	1.946
Defesa Nacional	1.902	1.924	3.080
Segurança e ordem públicas	2.721	3.030	3.243
Funções Sociais	28.084	30.306	30.843
Educação	7.349	8.510	8.559
Saúde	9.277	9.633	9.777
Segurança e acção sociais	10.583	11.319	11.810
Habituação e serviços colectivos	466	447	316
Serviços culturais, recreativos e religiosos	409	398	382
Funções Económicas	1.763	1.631	1.588
Agricultura e pecuária, silvic., caça e pesca	526	486	468
Indústria e energia	466	122	73
Transportes e comunicações	437	528	574
Comércio e turismo	-	-	-
Outras funções económicas	333	496	473
Outras Funções	9.684	9.756	9.866
Operações da dívida pública	4.886	5.005	4.970
Transferências entre administrações	4.798	4.750	4.896
Diversas não especificadas	-	-	-
TOTAL GERAL	45.999	48.769	50.565

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos do Orçamento do Estado 2010 (*) e da Conta Geral do Estado 2010

Atendendo aos valores que constam do Quadro 1.1., pode concluir-se que a despesa pública apresenta uma tendência crescente, sendo imediatamente perceptíveis os elevados montantes atribuídos a funções sociais. Sanches (2010:14) defende, porém, que alguns dos bens produzidos e dos serviços prestados pelo actual Estado intervencionista podiam remeter-se ao próprio mercado, como sejam os casos da saúde e da educação:

Como o Estado vai distribuir gratuitamente estes bens, ou pelo menos vendê-los por um preço abaixo do custo de produção, a distribuição de rendimentos – o processo social de redistribuição de riqueza – vai ser afectada. Por exemplo, se alguém usa gratuitamente o serviço nacional de saúde, o Estado está a atribuir-lhe um rendimento em espécie que terá que sair da esfera patrimonial de outros contribuintes.

As receitas a obter podem sê-lo por via legislativa ou por via contratual ou negocial; e podem ser voluntárias ou coercivas. As receitas voluntárias (também denominadas de receitas de economia privada) são aquelas em que o preço é estabelecido por via negocial ou contratual, encontrando-se o Estado a actuar em condições semelhantes àquelas com que se confrontam os agentes económicos privados. Reúnem-se nesta categoria as seguintes receitas:

- **Receitas Patrimoniais:** receitas que derivam do património privado do Estado ou da utilização individual de alguns dos seus serviços públicos;
- **Receitas Creditícias:** receitas que o Estado obtém pelo recurso ao crédito, nomeadamente através de empréstimos bancários; e
- **Receitas Graciosas (que também provêm da actividade privada):** receitas que decorrem para o Estado enquanto beneficiário de doações, legados ou heranças.

As receitas coercivas (também denominadas de receitas de economia pública) são as receitas autoritariamente fixadas pelo Estado, por via legislativa. Para a obtenção deste tipo de receitas, o Estado estabelece uma relação de superioridade com os demais agentes económicos aos quais impõe um sacrifício económico por via autoritária, que lhe é atribuída pelo Direito Público. E é nas receitas coercivas, e sobretudo através do seu poder tributário, que o Estado obtém os recursos considerados necessários à satisfação dos fins que prossegue, recursos esses também denominados de receitas tributárias.

O tributo distingue-se no universo jurídico pelo fim que visa atingir e pelo modo e forma como o prossegue e compreende três figuras distintas que são: os impostos, as taxas e as contribuições especiais.⁽¹⁾

⁽¹⁾ Art.º 4.º da LGT: “1 - Os impostos assentam essencialmente na capacidade contributiva, revelada, nos termos da lei, através do rendimento ou da sua utilização e do património. 2 – As taxas assentam na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares. 3 – As contribuições especiais que assentam na obtenção pelo sujeito passivo de benefícios ou aumentos de valor dos seus bens em resultado de obras públicas ou da criação ou ampliação de serviços públicos ou no especial desgaste de bens públicos ocasionados pelo exercício de uma actividade são consideradas impostos.”

Em adição aos tributos, são também receitas coercivas do Estado: as coimas, as multas e outras penalidades aplicadas pela prática de infracções às normas reguladoras emanadas pelo Estado e demais prestações tributárias, bem como as contribuições sociais e as quotizações que, embora sendo contribuições pecuniárias obrigatórias, distinguem-se dos impostos apenas porque na sua globalidade estão consignadas despesas com prestações sociais, havendo, por isso, uma contrapartida, dir-se-ia, directa.

Os tributos são, de facto, o grande financiador do Estado, cabendo ao decisor político optar por uma das três figuras atrás mencionadas:

- a) Ou distribui os custos por toda a colectividade, independentemente de haver cidadãos que beneficiem mais do bem ou serviço que outros. Neste caso, os utentes são dispensados de contribuir especificamente para o pagamento do bem ou serviço, e todos os custos inerentes são suportados pelos *impostos* exigidos ao cidadão-contribuinte;
- b) Ou faz pagar os custos do bem ou serviço àqueles que dele retiram um benefício particular, através da cobrança de uma *taxa* adequada;
- c) Ou, de facto, a realização de um investimento público proporciona a um agente económico um proveito individualizado e susceptível de medição e, neste caso, é razoável que lhe seja exigida uma comparticipação proporcional destinada a custear o respectivo financiamento, através de uma *contribuição especial*.

De entre todos os instrumentos abarcados no conceito de tributo é no imposto que reside a principal origem das receitas públicas, mediante o conceito de receitas fiscais. No Quadro 1.2., distinguem-se as receitas fiscais entre impostos directos e impostos indirectos, podendo desde já referir-se que, no sistema fiscal português, a tendência da tributação incide maioritariamente no consumo e no património.

Quadro 1.2. Evolução da Receita Fiscal (de 2001 a 2010)
(milhões de euros)

Impostos	Valores em Milhões de Euros									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (*)
IRS	7.164	7.258	7.379	7.398	7.753	8.233	9.051	9.334	8.951	8.937
IRC	4.077	4.431	3.768	3.892	3.721	4.233	5.689	5.952	4.540	4.592
IA/ISV	1.193	1.150	985	1.121	1.173	1.166	1.187	918	693	809
IVA	8.966	9.957	10.562	10.341	11.672	12.401	13.196	13.428	10.883	12.146
ISP	2.146	2.745	2.946	2.964	2.993	3.045	3.169	2.532	2.434	2.406
Sub-Total	23.546	25.542	25.641	25.715	27.312	29.079	32.292	32.164	27.502	28.889
Outros impostos	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1.611	1.327	1.486	2.973	3.400
Total da Receita Fiscal	23.546	25.542	25.641	25.715	27.312	30.689	33.619	33.650	30.475	32.290

Fonte: Parecer sobre a Conta Geral do Estado do Tribunal de Contas (2002 a 2009) e CGE 2010 (*)

Como refere Pereira (2009: 11) a noção moderna de imposto tem por base a já antiga definição de *Jese*, datada de 1931: «o imposto é uma prestação pecuniária, exigida aos particulares por via da autoridade, a título definitivo e sem contrapartida, com vista à cobertura dos encargos públicos». É a denominada finalidade fiscal dos impostos.

Contudo, não se poderá pretender que a satisfação das necessidades colectivas seja igual à soma dos impostos exigidos pelo Estado. Aquela deverá ser superior, porque nem todas as receitas públicas são de natureza tributária, mas todas elas se destinam a financiar a produção de bens e a prestação de serviços necessários ao bom funcionamento da sociedade.

□ □

1.4.2. A UTILIZAÇÃO POLÍTICA DO SISTEMA FISCAL PARA ALCANÇAR FINS EXTRAFISCAIS

A finalidade do imposto não se esgota na arrecadação de receitas, para cobertura das despesas públicas. Há igualmente, as denominadas *finalidades extrafiscais* do imposto, em sede de política económica e social. Estas finalidades constam na CRP, ao se estabelecer no n.º 1 do seu art.º 103.º que «o sistema fiscal visa [...] uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza».

O carácter intervencionista do Estado moderno na sociedade fez com que a tributação evoluísse para um conceito de instrumento privilegiado de influência no tecido económico da sociedade.

O sistema fiscal, enquanto conjunto de impostos, tem tido cada vez mais uma forte participação nas denominadas *finalidades extrafiscais*, sendo importante no estímulo às

actividades de produção ou de consumo, na redistribuição do rendimento e da riqueza, na indução de determinados comportamentos e na regulação da própria economia. De facto, o Relatório do Grupo para o Estudo da Política Fiscal (2009:8) menciona que em 2009 verificou-se um «incremento das despesas [públicas] como factor de combate à recessão económica instalada», e o Orçamento do Estado (OE) (2010:28) reforça que «num contexto em que a actividade económica se encontra abaixo do produto potencial, o investimento de iniciativa pública é, pois, o instrumento mais eficaz para reestabelecer a confiança, apoiar o relançamento da economia e promover a criação do emprego.»

A actividade tributária realiza-se, em termos concretos mediante a transferência de recursos próprios dos particulares para a titularidade do Estado, não devendo esta operação ser interpretada como mera subtracção de património, mas antes como de um dever solidário. Segundo Sanches (2010:53) «os direitos e garantias do contribuinte [...] exigem uma concordância prática entre a correcta distribuição dos encargos tributários (interesse comunitário) e a salvaguarda dos direitos individuais de cada contribuinte.»

A fiscalidade é, de facto, um instrumento essencial no fomento da solidariedade social. Primeiro, porque os direitos — sejam eles sociais ou individuais — só podem ser realizados e garantidos se e quando o Estado obtiver a verba necessária para tal, o que somente se realiza por via da fiscalidade. Também a fiscalidade, através do princípio da capacidade contributiva, impulsiona a solidariedade, sob duas formas: pela actuação das isenções tributárias e na percussão progressiva da tributação.

No que respeita às isenções, há que ter em conta que nem todas são atribuíveis ao conceito de solidariedade. Várias são as que maioritariamente visam apenas o cumprimento de finalidades económicas, como é o caso dos rendimentos, de qualquer natureza, obtidos pelos Fundos de capital de risco, que, de acordo com o n.º 1 do Art.º 23.º do EBF, ficam isentos de IRC.

Quanto à progressividade tributária, esta constitui um factor de solidariedade social, na medida em que se permite distribuir o encargo tributário pelas várias camadas sociais que atinge, estando subjacente o conceito de que quem tem menos paga menos, e que quem mais tem, maior obrigação tem de contribuir na medida e proporção das suas possibilidades.

A fiscalidade exerce uma influência significativa, também, nos equilíbrios que se estabelecem nos diversos mercados, aspecto que transforma o sistema fiscal num instrumento privilegiado da intervenção do Estado na economia. Os impostos não são

neutros, do ponto de vista económico e social, e podem influenciar os preços dos bens e serviços afectando, assim, as escolhas dos sujeitos passivos.

Um outro conceito importante nesta temática é a dos impostos denominados *extrafiscais*, como sejam aqueles com finalidades ambientais (cujo objectivo é a redução ou o controlo de certas produções a que se atribuem danos ambientais) ou os direitos alfandegários protectores (com o intuito de proteger a indústria de um país), os quais prosseguem predominantemente objectivos de natureza económica e social.

1.5. LIMITES IMPOSTOS AO SISTEMA FISCAL

O sistema fiscal, tal como definido anteriormente, representa o conjunto dos impostos num determinado território. No Estado moderno actual, o imposto equipara-se a um preço: o preço que se paga para se dispor de uma sociedade que assenta no reconhecimento dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos seus cidadãos. Contudo, esse preço deverá ser razoável, justo e definido dentro de certos limites.

Na base dessa limitação, encontram-se princípios jurídico-constitucionais normativos disciplinadores quer de carácter formal, ao definir-se claramente *quem, como e quando* tributar; quer de carácter material, ao estabelecer-se *o quê e quanto* tributar.

Nabais (2010:132) identifica os princípios de carácter *formal* como sendo «os da legalidade fiscal, da segurança jurídica e da proibição do referendo fiscal» e os princípios de carácter *material* como «os princípios da igualdade fiscal a aferir pela capacidade contributiva, da não discriminação da família e do respeito pelos direitos fundamentais e pelo princípio do Estado social», cujos conceitos são importantes no âmbito do presente trabalho.

1.5.1. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE FISCAL

O Estado de Direito não pode criar impostos para satisfazer fins que não sejam os seus próprios, nem para fazer face a despesas que não se traduzam em vantagens para a respectiva comunidade. Está subjacente neste princípio o pressuposto do consentimento dos cidadãos para a criação dos impostos por meio dos seus legítimos representantes políticos, pois um Estado de Direito não é livre de dispor dos bens particulares. A este

princípio estão inerentes dois corolários: a *reserva de lei* e a *tipicidade*. O primeiro corolário assenta numa intervenção de lei parlamentar (uma vez que a criação de receitas tributárias é por imperativo constitucional reservado à Assembleia da República) seja fixando a própria disciplina dos impostos, seja autorizando o Governo a fazê-lo. O segundo corolário impõe que a lei deve conter a disciplina tão completa quanto possível da matéria reservada relativamente aos elementos essenciais de cada imposto (a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias do contribuinte, permitindo-se que a disciplina da liquidação e da cobrança possam ser assumidas, dada a sua vertente técnica, pelo Governo).

1.5.2. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

Este princípio incorpora a obrigação do Estado se subordinar à CRP, impedindo o legislador de (i) criar normas retroactivas desfavoráveis ao contribuinte; e (ii) revogar ou alterar, de forma irrestrita, leis fiscais favoráveis ao contribuinte.

A segurança jurídica implica *certeza*, na medida em que ninguém será obrigado a certa conduta, e sobretudo condutas depreciadoras da propriedade, se não houver prévio delineamento legal; e *previsibilidade*, na medida em que pretende afastar surpresas que possam atingir de modo drástico os sujeitos passivos. Trata-se, aqui, de conferir ao sujeito passivo a possibilidade de prever adequadamente a tributação a que estará submetido caso pratique determinados actos.

1.5.3. PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO REFERENDO FISCAL

Este princípio impede, basicamente, que seja motivo de referendo a aceitação ou não, por parte dos contribuintes, do pagamento de impostos e encontra-se duplamente previsto na CRP, no seu art.º 115.º, na medida em que este exclui do referendo «as questões e os actos de conteúdo orçamental, tributário ou financeiro», pois não se pode esquecer que na matéria financeira está também incluída a matéria tributária.

O fundamento desta proibição consiste no facto sociologicamente evidente, segundo o qual a maioria utilizaria este instrumento de democracia directa para impor os sacrifícios num sector da sociedade, procurando, naturalmente, ficar isentos das mesmas imposições.

1.5.4. PRINCÍPIO DA IGUALDADE FISCAL

Numa perspectiva jurídico-tributária, este princípio não deve ser reconhecido ou aplicado de forma absoluta, tratando todas as situações de um modo genérico e abstracto, mas de uma forma relativa, onde a situações iguais se deve adoptar tratamento igual, e a situações distintas se impõe tratamento diferenciado. Só se poderá conceber igualdade tributária, se a todos os sujeitos ficar implícito sacrifício patrimonial proporcional, obrigando a um maior ou menor dispêndio, em função da respectiva capacidade contributiva. Ao Estado, por conseguinte, é exigido (i) diligência para que esse esforço não seja em vão, resultando no cumprimento dos objectivos políticos, económicos e sociais a que se destinam, e (ii) combate à evasão fiscal.

Também a capacidade contributiva impõe duas limitações claras à tributação: (i) o mínimo existencial, abaixo do qual nenhuma tributação é possível; e (ii) o estabelecimento de um máximo, acima do qual toda a tributação está desautorizada, porque se traduz em confisco, isto é, apropriação da propriedade privada pelo Estado sem fundamento legal para tanto.

1.5.5. PRINCÍPIO DA CONSIDERAÇÃO FISCAL DA FAMÍLIA

A consideração fiscal da família, requerida pela Constituição, implica a proibição de discriminações desfavoráveis dos contribuintes casados ou com filhos, face a contribuintes solteiros ou sem filhos e permite ao Legislador, através do mecanismo dos benefícios fiscais, favorecer a constituição e desenvolvimento da instituição (família).

Nabais (2010:154) refere que a família deve ser considerada, sob o ponto de vista fiscal, por duas vias: a via da *forma* da tributação e a via da *substância* da tributação. A primeira, concretiza-se no *como* e na *forma* de tributar, pois é diferente considerar-se a família como a unidade fiscal, ou considerar-se o somatório dos rendimentos de ambos os cônjuges sem qualquer outro método de atenuação. A segunda via respeita ao *quantum* da tributação, implicando, por um lado, a não tributação ou intangibilidade fiscal do mínimo de existência conjugal ou familiar e, por outro, a dedução de forma justa dos encargos com o sustento e a educação dos dependentes.

1.5.6. PRINCÍPIO DO RESPEITO PELOS DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

Embora integrando um dever fundamental, os impostos não estão, de todo, protegidos da influência dos direitos fundamentais. Por um lado, é com base nesses direitos ou liberdades fundamentais que se estabelecem determinadas imunidades fiscais que, ao excluírem da tributação manifestações normais da capacidade contributiva, evidenciam ainda mais esses mesmos direitos ou liberdades. Por outro lado, a ideia de intangibilidade da dignidade da pessoa humana constitui uma barreira, um limite inferior aos impostos, permitindo que estes não coloquem em questão a segurança obtida através da posse de um mínimo de meios e recursos materiais indispensáveis a essa mesma dignidade. Contudo, os impostos ao incidirem sobre direitos de propriedade ou sobre liberdades económicas, são verdadeiras ablações patrimoniais, não podendo ir além do preceituado na Constituição.

1.5.7. PRINCÍPIO DO ESTADO SOCIAL

É incumbida ao Estado a promoção da justiça social, a defesa da igualdade de oportunidades e a correcção de assimetrias socioeconómicas através de uma adequada redistribuição do rendimento e da riqueza, nomeadamente pela adopção de uma correcta política fiscal. Este princípio, e de acordo com Nabais (2010:159) vai

No sentido da não tributação ou da limitação da tributação, na medida em que nos fornece a concreta medida dos mínimos existenciais a ter em conta no direito dos impostos, exigindo, por conseguinte, a não tributação das prestações sociais e dos rendimentos monetários ou imputados afectos pelos contribuintes à satisfação das suas necessidades existenciais, ou seja, as despesas com a habitação, a saúde, a educação, a segurança social, etc., até ao montante dos mínimos decorrentes do direito das prestações sociais.

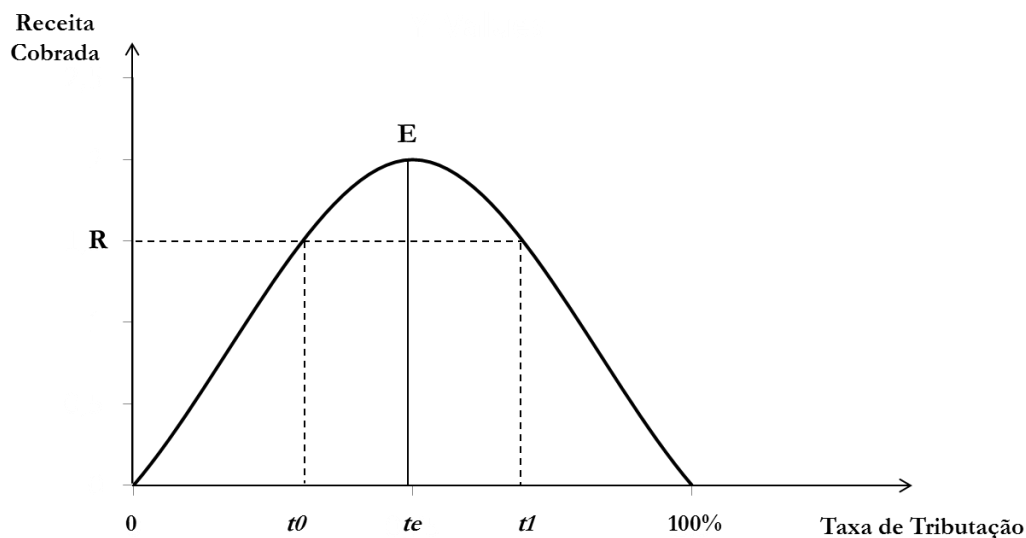
Ressalva-se, ainda, que deverão ser impostos limites ou garantida a coerência entre os diversos impostos e ao nível do próprio sistema fiscal, de forma a evitarem-se situações de sobreposição de impostos (dupla tributação económica), tributações múltiplas (o mesmo bem ou serviço ser objecto de mais de um imposto) ou conversão de impostos.

No entanto, estes limites só serão de considerar se forem, de facto, abrangidos pela praticabilidade, conduzindo à exclusão não só de soluções impossíveis, mas também de soluções economicamente insuportáveis.

1.5.8. LIMITE MÁXIMO PARA AS TAXAS DE TRIBUTAÇÃO

Os limites impostos ao sistema fiscal não se traduzem apenas pelo conteúdo ou intenção das normas jurídicas. Santos (2003:467) refere que muitos foram os autores que se pronunciaram sobre o verdadeiro limite quantificado que iria permitir tributar de forma justa e equitativa. Uns proclamavam que dez por cento do produto líquido da terra seria suficiente para o rendimento do soberano; outros situavam-no em vinte por cento do conjunto dos rendimentos particulares... No entanto, foi com o economista Arthur Laffer, em pleno séc. XX, que se conseguiu explicitar de forma concreta que, mediante um conjunto de possíveis estruturas de taxas, subsiste apenas uma capaz de maximizar as correspondentes receitas fiscais.

Gráfico 1.1. A Curva de *Laffer*



Fonte: Guimarães (2005)

O Gráfico 1.1. explica que a variação das taxas de tributação poderá determinar dois efeitos na receita cobrada:

- 1) A variação das taxas de tributação implica uma variação das receitas cobradas, no mesmo sentido, num valor igual ao produto da variação da taxa pela matéria colectável; porém
- 2) A variação das taxas de tributação, a partir de um determinado momento (te) irá provocar uma redução da receita cobrada. Tal decorre do impacto que os impostos têm junto dos detentores de factores de produção (como sejam o trabalho e o capital), pois o aumento excessivo dos impostos pode ser um desincentivo à utilização desses mesmos factores.

Deste modo, o aspecto fundamental desta teoria é a determinação do ponto E , onde as receitas fiscais se maximizam representando, assim, um limite máximo para as taxas de tributação. Contudo, este facto, aliado ao desconhecimento do ponto da curva em que se está em cada momento, constituem as fragilidades desta teoria.

Carlos (2006:139), relativamente à assunção do valor inerente ao ponto E defende que «[este] não se obtém no respeito pela vontade dos leitores, porque a vontade de pagamento de impostos de cada cidadão, considerado isoladamente [...] tenderá para zero».

Mais, para além de ser de difícil determinação, este valor da taxa de imposto não é estático, mas variável de país para país, e, dentro de cada espaço tributário, diferente no tempo.

Apesar de a curva de *Laffer* apresentar dificuldades na sua aplicabilidade, e embora Carlos (2006:139) refira que «uma parte importante da sua notoriedade possa residir em razões não científicas», o que é um facto é que esta teoria é reconhecida quando se debatem assuntos de finanças públicas.

Em síntese:

Este capítulo assumiu um carácter genérico, incidindo sobre o conceito e a evolução do sistema fiscal, em Portugal.

A importância dos impostos é determinante, não só no conjunto das receitas do Estado, permitindo o financiamento das despesas públicas, mas também no que respeita à prossecução de outras finalidades, e que, segundo Carlos (2006:21), «a doutrina chama de finalidades extrafiscais», que são: a redistribuição da riqueza, a estabilização

macroeconómica e a indução relativamente ao modo como os contribuintes afectam os seus recursos.

Os impostos são, por assim dizer, a base do sistema fiscal. Porém, são conferidos limites à sua criação, sendo o mais determinante o da legalidade fiscal, que conduz à imposição daqueles carecerem de autorização da Assembleia da República.

Pretende-se, com o presente trabalho de investigação, analisar quantitativa e qualitativamente os benefícios fiscais direccionados ao rendimento das pessoas singulares, no período que medeia 2001 e 2010, pelo que se torna necessário, de seguida, abordar o IRS nas suas características e essência.

2. IRS

Qualquer sistema fiscal que tenha como parte integrante o imposto sobre o rendimento necessita de adoptar previamente um conceito de rendimento, sendo que este conceito em fiscalidade não tem necessariamente que coincidir com o conceito de rendimento definido em outras áreas. Neste capítulo, pretende-se enquadrar o conceito de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) na sua natureza e elementos essenciais, bem como na reforma fiscal que o originou, em Portugal.

2.1. IRS: CONCEITOS E ENQUADRAMENTO

O Decreto-Lei (DL) n.º 232/84, de 12 de Julho, instituiu a criação de uma comissão, denominada *Comissão de Reforma Fiscal*, em dependência do Ministro das Finanças e do Plano, que tinha como objectivo a realização de estudos relativos à reestruturação do sistema tributário, e a proposta de medidas necessárias a essa mesma reestruturação. O relatório preambular do DL acima mencionado, referia a existência de distorções e desajustamentos no sistema fiscal português face ao estágio de desenvolvimento económico-social em que, à época, o país se encontrava. Portugal estava prestes a integrar-se na, então, CEE e deparava-se com uma incapacidade de satisfazer os objectivos de equidade e eficiência fiscais que, a par das aspirações gerais de justiça, de bem-estar e de progresso, tornaram imperativa a reestruturação global da fiscalidade portuguesa.

Em 17 de Setembro de 1988, foi publicada a Lei n.º 106 que autorizou o Governo a criar e aprovar os diplomas reguladores do IRS, estabelecendo conforme o disposto no seu art.º 3.º que este «[...] obedecerá aos princípios da unidade e da progressividade e o seu regime terá em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar». Por conseguinte, foi aprovado o IRS, pelo DL n.º 442-A/88, de 30 de Novembro, a vigorar desde 1 de Janeiro de 1989, tendo-se tornado um dos impostos mais importantes do sistema fiscal português. Contudo, segundo Faustino (2000:349)

Mais do que as finalidades com assento constitucional [...], foram motivações financeiras aquelas que, de um ponto de vista político, apareceram como determinantes da necessidade de uma reforma fiscal. Tinha, pois, de se encontrar um modelo que permitisse o alargamento objectivo e subjectivo da base tributável, servisse de justificação para a eliminação de benefícios fiscais e pudesse controlar eficazmente a despesa fiscal por estes originada.

O que é um facto é que a tributação do rendimento se simplificou com a entrada deste novo imposto (IRS). E simplificou-se na medida em que o CIRS veio substituir um conjunto de códigos criados pela reforma de 1958-1965, não esquecendo que cada imposto cedular trazia consigo normas específicas e obrigações declarativas.

Actualmente, o IRS incide sobre o valor anual dos rendimentos das seis categorias abaixo discriminadas, depois de efectuadas as correspondentes deduções e abatimentos:

- Categoria A - Rendimentos de trabalho dependente;
- Categoria B - Rendimentos empresariais e profissionais;
- Categoria E - Rendimentos de capitais;
- Categoria F - Rendimentos prediais;
- Categoria G - Incrementos patrimoniais;
- Categoria H – Pensões

Essas deduções procuram reflectir, directa ou indirectamente, quer custos de obtenção do respectivo rendimento (normalmente limitados a determinados montantes máximos e/ou certas realidades, como sejam os custos verificados no exercício da actividade profissional e empresarial), quer a “protecção fiscal” que o Legislador entendeu conferir a certo tipo de rendimentos (como sejam os estipulados no Art.º 25.º do CIRS).

O IRS é fundamental ao nível dos grandes objectivos da política económica e social, tratando-se do principal instrumento tributário do Estado para a prossecução dos objectivos da eficiência e da equidade. Tal deriva da sua tipologia, na medida em que o IRS se traduz num imposto:

- *Directo, pessoal e subjectivo*, pois tributa o rendimento das pessoas singulares, tendo em conta as características dos agregados familiares e mediante as suas capacidades contributivas;
- *Periódico*, pois a relação jurídica tem por base situações que se prolongam no tempo, mantendo-se, ano após ano, dando origem a obrigações periódicas;
- *De quota variável e taxa progressiva*, uma vez que o montante individual do imposto varia, para cada contribuinte, em função do seu rendimento tributável e numa determinada proporção, ascendente e escalonada;
- *Incidente sobre o rendimento*, tributando não só o rendimento-produto, isto é o incremento em bens obtidos a título de contribuição para a actividade produtiva (salários, juros, rendas ou lucros), mas também o rendimento-acrécimo que integra os bens obtidos a outro título, como sejam os incrementos patrimoniais ou mais-valias.

O IRS é um imposto anual, determinado com base em declaração de rendimentos apresentada pelo contribuinte no ano seguinte ao da sua obtenção, contudo, ao longo do próprio ano da produção dos rendimentos sujeitos a imposto, estes vão sendo alvo de tributação na fonte a taxas de retenção variáveis, em função do seu tipo e montante. Os titulares de rendimentos do trabalho independente e de actividade de natureza empresarial, são, igualmente, obrigados a efectuarem pagamentos por conta do futuro imposto. Estes mecanismos de antecipação apresentam vantagens evidentes, quer do ponto de vista financeiro público (entrada regular de fundos nos cofres do Estado), quer na perspectiva de redução da evasão, da comodidade para o contribuinte e da própria eficácia dos designados “estabilizadores automáticos”.⁽²⁾

⁽²⁾ Um *estabilizador automático* é qualquer acção do sistema económico que tende a reduzir mecanicamente as forças de recessão e/ou da expansão da procura, sem que sejam necessárias medidas discricionárias de política económica.

2.2. BASE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DO IRS

A primeira abordagem ao IRS deve ser tomada em consideração com o plano jurídico, à luz das normas constitucionais, uma vez que o direito dos impostos se apresenta fortemente moldado pela denominada *Constituição Fiscal*, isto é, por um conjunto de princípios jurídico-constitucionais que disciplinam *quem, como e quando* se pode tributar, bem como *o quê e quanto* tributar.

Na base, encontra-se o art.º 103.º da CRP que integra o conceito de sistema fiscal sob duas perspectivas: a de alocação de recursos à satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas, e a de repartição de rendimentos e riqueza de forma justa.

Do ponto de vista legislativo, este artigo consagra, ainda, os princípios da reserva de lei, da legalidade tributária e da proibição de retroactividade ao mencionar nos n.ºs 2 e 3, respectivamente que «Os impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes» e que «Ninguém pode ser obrigado a pagar impostos [...] que tenham natureza retroactiva [...]». O princípio da legalidade tributária está reforçado na Lei Geral Tributária (LGT), no art.º 8.º ao mencionar, no seu n.º 1, que «Estão sujeitos ao princípio da legalidade tributária a incidência, a taxa, os benefícios fiscais, as garantias dos contribuintes, a definição dos crimes fiscais e o regime geral das contra-ordenações». O princípio da retroactividade também está presente na LGT, no n.º 1 do seu art.º 12.º ao mencionar de forma inequívoca que «As normas tributárias aplicam-se aos factos posteriores à sua entrada em vigor, não podendo ser criados quaisquer impostos retroactivo».

O art.º 104.º da CRP define, de forma bem esclarecedora, o intuito do legislador na criação dos impostos sobre o rendimento, decorrente da reforma fiscal aprovada pela Lei 106/88, de 17 de Setembro.

Ficou, então, previsto que o IRS seria um imposto com o fundamento de diminuir as desigualdades, com carácter único e progressivo, atendendo às necessidades e rendimentos dos agregados familiares.

Decorrentes da conjugação destes dois artigos constitucionais podem definir-se quatro planos, que o IRS deve observar:

Plano Orçamental

Faustino (2000:282) defende que o IRS deve contribuir *na justa medida e na medida justa* para a satisfação das necessidades financeiras do Estado. O IRS, dentro do sistema fiscal, é um imposto que funciona como estabilizador automático, na medida em que permite adequar as receitas às necessidades impostas pelo ciclo económico. Incide tendencialmente sobre o rendimento global, nas diversas categorias que o compõem, embora surjam excepções à regra de tributação, como sejam os benefícios fiscais ou a escolha, por parte dos contribuintes, de alternativas fiscais menos onerosas e que se traduzem numa diminuição da carga fiscal individual. Contudo, a necessidade de receitas por parte do Estado permanece, pelo que o total da carga fiscal não pode diminuir. Torna-se, assim, necessário conciliar o imposto sobre o rendimento de pessoas singulares com outros impostos, como seja o do consumo.

Plano Social

O IRS obedece ao princípio da progressividade nas suas taxas, exercendo, assim, uma dupla tarefa: elevar o rendimento dos contribuintes com menores recursos e baixar o rendimento daqueles que mais têm. No entanto, tal princípio pode incitar a comportamentos menos correctos, na medida em que «taxas marginais muito elevadas desincentivam tanto o emprego como a poupança, fomentam condutas evasivas e transferem a carga fiscal para os rendimentos médios e baixos» (Faustino, 2000:283).

Sendo assim, há que conjugar outros quatro princípios fundamentais: o da generalidade, o da universalidade, o da igualdade e o da equidade do imposto.

Por outras palavras, para se conseguir um imposto justo:

- Devem submeter-se a tributação todos os indivíduos que evidenciem rendimentos e capacidade contributiva;
- Todo o rendimento deve ser alvo de tributação; e
- Deve a tributação ser aplicada de igual forma, para situações iguais, ou de diferente forma, para situações diferentes.

Contudo, e relativamente ao princípio da universalidade, há que salientar que tal só seria possível de atingir na sua plenitude através da diminuição, ou mesmo eliminação, de todos os benefícios fiscais que não visem alcançar objectivos superiores aos da própria tributação que impedem. Este princípio encontra-se bem explícito no n.º 1 do art.º 12.º da CRP, onde se pode ler que «todos os cidadãos gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres

consignados na Constituição». No entanto, este princípio deverá ser equacionado à luz do Direito Tributário, na medida em que, no que ao IRS se refere, os cidadãos visados serão apenas os que têm capacidade contributiva e, só estes, ficam genericamente sujeitos ao tributo e na justa medida das suas capacidades económicas.

Também a LGT, no n.º 1 do seu art.º 4.º pressupõe que «os impostos assentam essencialmente na capacidade contributiva, revelada, nos termos da lei, através dos rendimentos ou da sua utilização e do património». Confirma-se, assim, a prevalência do princípio da capacidade contributiva sobre o princípio do benefício. No art.º 5.º do mesmo diploma reafirma-se que a tributação visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e de outras entidades públicas, bem como a promoção da justiça social e a igualdade de oportunidades, devendo corrigir-se as desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento.

O princípio da igualdade encontra-se bem explícito, na CRP, pelos n.ºs 1 e 2 do seu art.º 13.º:

- 1 - Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei;
- 2 - Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social

e na LGT, no n.º 3 do seu art.º 7.º onde se lê que «A tributação não discrimina qualquer profissão ou actividade nem prejudica a prática de actos legítimos de carácter pessoal, sem prejuízo dos agravamentos ou benefícios excepcionais determinados por finalidades económicas, sociais, ambientais ou outras».

Numa perspectiva jurídico-tributária, este princípio, alocado ao IRS, assenta não numa igualdade absoluta, tratando todas as situações de um modo genérico e abstracto, mas numa igualdade relativa, impondo tratamento igual a situações iguais e determinando o inverso, quando se impõe tratamento distinto.

O art.º 6.º, também da LGT, adequa-se com particularidade ao IRS, pois sendo este um imposto directo deve ter sempre em conta a capacidade contributiva da pessoa singular e do seu agregado familiar, não devendo a tributação ir além de um nível mínimo, considerado como de existência digna, e definido de forma concreta no actual art.º 70.º do CIRS, para os titulares de rendimentos predominantemente originados em trabalho dependente e no n.º 4 do art.º 3.º do mesmo Código para os titulares dos rendimentos

resultantes de actividades agrícolas, silvícolas e pecuárias. Deve ter-se em conta a situação patrimonial, incluindo os legítimos encargos do agregado familiar e deve considerar-se a doença, a velhice e outros casos de redução da capacidade contributiva do sujeito passivo. Toma em consideração a situação do contribuinte, prevendo a dedução à colecta de parte das despesas com a saúde, educação, habitação e segurança social realizadas com os membros do agregado familiar (conforme art.º 78.º, 82.º, 83.º, 84.º e 86.º CIRS) e de importâncias fixas por cada um dos membros do agregado familiar (conforme art.º 79.º CIRS).

O art.º 6.º da LGT, no seu n.º 3, refere que «a tributação respeita a família e reconhece a solidariedade e os encargos familiares, devendo orientar-se no sentido de que o conjunto dos rendimentos do agregado familiar não esteja sujeito a impostos superiores aos que resultariam da tributação autónoma das pessoas que o constituem» – princípio de não discriminação negativa de família, nomeadamente da família constituída pelo casamento ou da família monoparental, e do agregado familiar. Este princípio relaciona-se com o conceito de quociente conjugal, patente no art.º 69.º do CIRS, onde se define que «tratando-se de sujeitos passivos casados e não separados judicialmente de pessoas e bens, as taxas aplicáveis são as correspondentes ao rendimento colectável dividido por 2».

Plano Económico

Um dos princípios mais importantes do IRS é o princípio da neutralidade do plano económico e das escolhas dos agentes que nele intervêm. Para Faustino (2000:285), este princípio é crucial no IRS na medida em que, a título de exemplo, «a simples existência de um imposto que tributa o rendimento, distorce, para o sujeito passivo, a escolha entre o trabalho e o ócio, já que a satisfação que se obtém do primeiro é tributada e a do segundo, em regra, não o é. [...] Algo de semelhante se passa com a poupança. [...] o rendimento canalizado para a poupança é mais fortemente tributado do que se for utilizado em consumo.»

Plano Técnico

O IRS, e tal como os restantes impostos, deve ser compreensível para os seus destinatários e simples no cumprimento dos deveres que lhes são inerentes, quer para a administração tributária, quer para os contribuintes. A simplicidade é, por assim dizer, o princípio-base a ter em conta com vista a diminuir uma série de custos directos e indirectos. Para a

Administração Tributária, a complexidade de um imposto implica uma maior alocação de meios, tanto humanos, como materiais, seja para resolver conflitos, seja para esclarecer dúvidas. Para os contribuintes, um imposto munido de complexidade gera custos directos quando exige recurso a ajuda externa no cumprimento das suas obrigações tributárias; e custos indirectos se se atender ao custo de oportunidade que advém do tempo despendido no cumprimento dessas mesmas obrigações.

2.3. OS ELEMENTOS ESSENCIAIS DO IRS

Já mencionado no capítulo anterior, não é só a criação dos impostos que se encontra sujeita ao princípio da legalidade fiscal, mas também os elementos constantes do n.º 2 do Art.º 103.º da CRP - a *incidência*, a *taxa*, os *benefícios fiscais* e as *garantias dos contribuintes*. Pretende-se, assim, analisar cada um destes elementos essenciais, no que concerne ao IRS.

2.3.1. INCIDÊNCIA

No IRS, a *incidência* actua de forma subjectiva (ou pessoal) ou objectiva (ou real), sendo os seus conceitos discriminados da seguinte forma:

2.3.1.1. INCIDÊNCIA SUBJECTIVA

De acordo com o estipulado no art.º 13.º e seguintes do CIRS, são sujeitos passivos de IRS, por um lado, as pessoas singulares residentes e, por outro, as pessoas singulares não residentes. São, assim, sujeitos passivos do IRS:

- As pessoas singulares, incluindo as empresas individuais, o EIRL (Estabelecimento Individual de Responsabilidade Limitada) e os membros das pessoas colectivas sujeitos ao regime da transparência fiscal, nos termos do art.º 6.º do CIRC, *residentes* (que tenham domicílio) em território nacional, que são tributadas pela totalidade dos seus rendimentos, incluindo os obtidos fora do território nacional, ou seja, segundo o princípio da universalidade.

- As pessoas singulares *não residentes* (que não tenham domicílio) em território nacional, que são tributadas apenas pelos rendimentos obtidos em Portugal, ou seja segundo o princípio da territorialidade.

Tratando-se de *residentes*, e existindo agregado familiar, o imposto é devido pelo conjunto dos rendimentos das pessoas que constituem o agregado, o qual é constituído, no caso de agregados familiares, pelos cônjuges não separados judicialmente de pessoas e bens e pelos seus dependentes, sendo estes os filhos, os adoptados e os enteados menores e, bem assim, os maiores em certas circunstâncias e, no caso de agregados monoparentais, por cada um dos cônjuges, ex-cônjuges, pai ou mãe solteiros ou adoptante solteiro e seus dependentes. São também considerados residentes no território português, nos termos do art.º 16.º, n.º 1 al. b) e n.º 3 do CIRS, as pessoas que neste território disponham, em 31 de Dezembro do correspondente ano, de habitação em condições que façam supor a intenção de a manter e ocupar como residência habitual, bem como as que integram o agregado familiar, desde que em território português resida qualquer das pessoas a quem incumbe a direcção desse agregado. De referir, a respeito da tributação do agregado familiar, o conteúdo do art.º 14.º do CIRS, que prescreve que «as pessoas que vivendo em união de facto preencham os pressupostos constantes da lei respectiva, podem optar pelo regime de tributação dos sujeitos passivos casados e não separados judicialmente de pessoas e bens». O que significa que os unidos de facto, ao contrário do que acontece com os casados que estão obrigados à tributação conjunta, podem optar por esta ou manterem-se na tributação separada, uma solução que, na medida em que discrimina os casados face aos unidos de facto, contrapõe com o observado no art.º 36.º da CRP que não permite esta espécie de discriminação inversa. Por seu lado, no respeitante aos rendimentos dos não residentes, é de referir que o princípio da tributação limitada aos rendimentos da fonte, comporta uma importante excepção. Pois, nos termos do art.º 18.º, se os rendimentos dos não residentes, em que naturalmente sobressaem os rendimentos empresariais ou profissionais, forem rendimentos imputáveis a um estabelecimento estável, então a tributação em IRS incidirá sobre a totalidade dos rendimentos imputáveis a esse mesmo estabelecimento estável.

2.3.1.2. INCIDÊNCIA OBJECTIVA

Segundo os art.ºs 1º a 11º do CIRS, o IRS incide sobre o valor anual dos seguintes rendimentos, mesmo quando provenientes de actos ilícitos:

Categoria A – Rendimentos de trabalho dependente. Nesta categoria insere-se um conjunto muito vasto e diversificado de situações, em que claramente se distinguem: de um lado, as remunerações decorrentes de trabalho por conta de outrem; de outro, toda uma série heterogénea de remunerações equiparadas às do trabalho por conta de outrem e que foram sendo introduzidas no âmbito dessa categoria. A título exemplificativo, são considerados como rendimentos equiparados a trabalho dependente, nomeadamente: (i) as remunerações dos órgãos estatutários das pessoas colectivas; (ii) as remunerações acessórias; (iii) os abonos para falhas devidos a quem, no seu trabalho, tenha que movimentar numerário, na parte em que exceda cinco por cento da remuneração mensal fixa; (iv) as ajudas de custo e as importâncias auferidas pela utilização de automóvel próprio em serviço da entidade patronal, na parte em que ambas não excedam os limites legais; e (v) quaisquer indemnizações resultantes da constituição, extinção ou modificação da relação jurídica que origine rendimentos de trabalho dependente, incluindo as que respeitem ao incumprimento das condições contratuais.

Categoria B – Rendimentos empresariais e profissionais. Nesta categoria inserem-se os rendimentos decorrentes do exercício de qualquer actividade comercial, industrial, agrícola, silvícola ou pecuária; os auferidos no exercício, por conta própria, de qualquer actividade de prestação de serviços; os provenientes da propriedade intelectual ou industrial; bem como rendimentos prediais e de capitais imputáveis a actividades empresariais e profissionais; importâncias relativas à cessão temporária de exploração de estabelecimento ou subsídios e subvenções obtidos no exercício de uma das actividades consideradas para efeitos desta categoria.

Categoria E – Rendimentos de capitais. Nesta categoria incluem-se os rendimentos resultantes da aplicação de capitais, e que se compreendem, nomeadamente, os juros e lucros de entidades colectivas colocados à disposição dos respectivos associados ou titulares.

Categoria F – Rendimentos prediais. Nesta categoria incluem-se as rendas de prédios rústicos, urbanos e mistos pagos ou colocados à disposição dos respectivos titulares e decorrentes da locação de tais prédios ou da cessão de exploração de estabelecimentos comerciais ou

Dissertação de Mestrado

industriais, incluindo as dos bens móveis que aí se encontrem, e bem assim a diferença de rendas obtidas pelo sublocador.

Categoria H – Pensões. Nesta categoria incluem-se as prestações que, não sendo havidas como rendimentos de trabalho subordinado, sejam devidas a título de pensões de aposentação ou de reforma, velhice, invalidez, ou de sobrevivência e outras de idêntica natureza e ainda as pensões de alimentos.

Categoria G – Mais-valias. Nesta categoria incluem-se os incrementos patrimoniais derivados da alienação de bens mobiliários e imobiliários.

Porém, nos termos do disposto no art.º 12.º do CIRS, a incidência objectiva é, também, delimitada negativamente através de exclusões tributárias, o que faz com que não haja verdadeiras isenções, como acontece em outros impostos, como sendo o IVA, em cujo código se prevê um capítulo específico para esta matéria. Trata-se, no caso do IRS, de situações que o legislador não pretende tributar, seja por razões de opção política fiscal, seja porque se trata de situações objecto de tributação em outros impostos, como seja os incrementos patrimoniais provenientes de transmissões gratuitas sujeitas a Imposto do Selo.

No Quadro 2.1., discriminam-se algumas exclusões tributárias contempladas no referido art.º 12.º do CIRS.

Quadro 2.1. Rendimentos que não pagam imposto em sede de IRS

Rendimentos que não pagam imposto	Breve descrição
■ Prémios literários, artísticos ou científicos	Atribuídos em concurso público, com respectivas condições definidas; sem cedência, temporária ou definitiva, de direitos de autor; ajudas de custo ou gratificações, por exemplo, pela participação em concurso.
■ Pensões ou indemnizações atribuídas	Na sequência de lesão corporal, doença ou morte, por exemplo, devido a acidente de viação; ao abrigo de contratos ou decisões judiciais ou pagas pelo Estado; devido a lesão corporal, doença ou morte por cumprimento do serviço militar.
■ Prémios	Dados a praticantes de alta competição, bem como aos seus treinadores, por classificações importantes em competições internacionais de elevado prestígio e nível competitivo, como os Jogos Olímpicos ou o campeonato europeu de futebol.
■ Bolsas de formação	Atribuídas pelas federações aos praticantes não profissionais, bem como aos juizes e árbitros até 2375 euros.
■ Subsídios	Abono de família, subsídio de desemprego e rendimento social de inserção.

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos do Guia Fiscal 2010

2.3.2. TAXA

No IRS, o conceito de taxa abrange as *taxas gerais* e as *taxas especiais*.

2.3.2.1. TAXAS GERAIS

As taxas gerais do IRS são progressivas e por escalões, variando as taxas marginais entre 11,08% e 45,88%, para o ano de 2010, conforme indicado no Quadro 2.2.

Quadro 2.2. Taxas Gerais aplicadas em 2010

Rendimento Colectável (em euros)	Taxas (em %)	
	Normal (A)	Média (B)
Até 4 793	11,08	11,0800
De mais de 4 793 até 7 250	13,58	11,9270
De mais de 7 250 até 17 979	24,08	19,1790
De mais de 17 979 até 41 349	34,88	28,0530
De mais de 41 349 até 59 926	37,38	30,9440
De mais de 59 926 até 64 623	40,88	31,6670
De mais de 64 623 até 150 000	42,88	38,0490
Superior a 150 000	45,88	-

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos do Código do IRS (art.º 68.º)

A aplicação das taxas constantes do Quadro 2.2., é efectuada de acordo com o estipulado no n.º 2 do mencionado art.º 68 do CIRS:

O quantitativo do rendimento colectável, quando superior a (euro) 4 793, é dividido em duas partes: uma, igual ao limite do maior dos escalões que nele couber, à qual se aplica a taxa da coluna (B) correspondente a esse escalão; outra, igual ao excedente, a que se aplica a taxa da coluna (A) respeitante ao escalão imediatamente superior.

Cabe, ainda, referir que da aplicação das taxas, conforme indicado no n.º 1 do art.º 70.º do CIRS e decorrentes do limite à tributação por mínimo de existência

Não pode resultar, para os titulares de rendimentos predominantemente originados em trabalho dependente, a disponibilidade de um rendimento líquido de imposto inferior ao valor anual da retribuição mínima mensal acrescida de 20 % nem resultar qualquer imposto para os mesmos rendimentos, cuja matéria colectável, após a aplicação do quociente conjugal, seja igual ou inferior a (euro) 1896.

2.3.2.2. TAXAS ESPECIAIS

As taxas especiais são taxas proporcionais, visto que se mantêm constantes independentemente da matéria colectável, e abarcam as *taxas liberatórias* (art.º 71.º), as *taxas especiais* (art.º 72.º) e as *taxas de tributação autónoma* (art.º 73.º).

As *taxas liberatórias* são taxas que incidem sobre o rendimento das pessoas singulares, tributadas a título definitivo e não passíveis de quaisquer deduções, libertando o contribuinte da obrigação do englobamento dos rendimentos a elas sujeito, rendimentos que neste sentido sofrem um tratamento fiscal separado com a retenção na fonte a uma taxa proporcional. Na sua base estão razões diversas como a protecção fiscal, a simplicidade e a competitividade internacional e incorporam, a título de exemplo, os ganhos de jogo, os juros de depósitos bancários e os rendimentos auferidos por não residentes.

As *taxas de tributação autónoma* devem ser entendidas como um pagamento de imposto, ainda que não exista matéria colectável, sendo que o raciocínio que serve de base à criação destas taxas prende-se com as dificuldades de fiscalização por parte da Administração Fiscal, relativamente a despesas que sejam passíveis de não serem consideradas indispensáveis à actividade empresarial ou profissional.

As *taxas especiais* contempladas no mencionado art.º 72.º do CIRS incluem situações excepcionais de *taxas de tributação autónoma*, como sejam as mais-valias e os rendimentos prediais auferidos por não residentes em território português que não sejam imputáveis a estabelecimento estável nele situado, e que não sejam sujeitos a retenção na fonte às taxas liberatórias; as gratificações auferidas pela prestação de trabalho, quando não atribuídas pela entidade patronal nem por entidade que com esta mantenha relações de grupo, domínio ou simples participação; ou os rendimentos de capitais, devidos por entidades não residentes, quando não sujeitos a prévia retenção na fonte.

No entanto, de acordo com os dados informativos disponibilizados pela DGCI/DGITA, e apresentados no Quadro 2.3, a base efectiva de tributação do imposto pessoal é relativamente reduzida, pois que somente apenas 70% do rendimento bruto englobado é tributado, e idêntica percentagem de colecta potencial é liquidada. Para tal situação, contribuem as deduções específicas relativas às várias categorias de rendimento e as deduções à colecta que atende à situação familiar e diversos tipos de encargos, benefícios e incentivos fiscais. Pelo exposto no Quadro 2.3. demonstra-se que nos anos de 2005 a 2009,

Dissertação de Mestrado

a taxa média bruta de tributação rondou os 10%. Tomando o ano de 2009 como exemplo, pode-se reforçar que, embora as taxas de imposto a aplicar aos rendimentos sujeitos a IRS tivessem variado entre 10,5% e 42% para os contribuintes com domicílio no Continente, a taxa média bruta foi de 9,6% e a taxa média líquida foi de 13,7%.

Quadro 2.3. IRS – Valores globais e de Estrutura

RUBRICAS	Valores Liquidados (em milhões de Euros)					Estrutura (em %)				
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
(1) Rendimento Bruto total	72.172	75.531	79.671	83.801	85.054	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
(2) Dedução Específica total	21.781	22.541	22.793	24.562	25.581	30,2%	29,8%	28,6%	29,3%	30,1%
(3) Rendimento Líquido total (1-2)	50.275	52.887	56.765	59.134	59.365	69,8%	70,2%	71,4%	70,7%	69,9%
(4) Colecta	10.078	10.623	11.441	11.850	11.867	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
(5) Deduções à Colecta	2.647	2.951	3.236	3.538	3.701	26,3%	27,8%	28,3%	29,9%	31,2%
(6) IRS Liquidado (4-5)	7.431	7.671	8.202	8.301	8.148	73,7%	72,2%	71,7%	70,1%	68,8%
(7) Taxa média bruta (6/1)	-	-	-	-	-	10,3%	10,2%	10,3%	9,9%	9,6%
(8) Taxa média líquida (6/3)	-	-	-	-	-	14,8%	14,5%	14,4%	14,0%	13,7%

Fonte: DGCI/DGITA

Uma outra informação que se pode extrair do Quadro 2.3. é que, apesar do rendimento bruto anual ter assistido a um acréscimo de 18%, de 2005 a 2009, o imposto liquidado sofreu um decréscimo de cerca de 7%. Tal facto, será objecto de estudo no Capítulo 4., aquando da análise quantitativa dos benefícios fiscais.

2.3.3. GARANTIAS DOS CONTRIBUENTES

A principal garantia dos contribuintes encontra-se implícita no princípio da legalidade, que decorre do n.º 2 do art.º 103.º e al. i), n.º 1 do art.º 165.º, ambos da CRP, e que estabelece que cabe somente à Assembleia da República, ou ao Governo mediante autorização legislativa daquela, o poder de legislar quanto aos denominados elementos essenciais do imposto, nos quais se incluem as próprias garantias dos contribuintes. Contudo, existe um conjunto de garantias materiais, que configuram verdadeiros direitos face ao fisco. Apesar de não contemplarem o objecto de análise deste trabalho, é de mencionar, a título exemplificativo, alguns desses direitos:

- Direito à informação (art.º 67.º da LGT);
- Direito à dedução, reembolso e restituição de impostos (art.º 30.º, n.º 1 al. c) da LGT); e
- Direito à confidencialidade fiscal (art.º 64.º da LGT).

Contudo, o âmbito das garantias dos contribuintes não se limita às garantias materiais. As garantias processuais oferecem ao contribuinte o direito de intervir no processo e procedimento tributário, em defesa dos seus direitos e interesses. Destas, salientam-se:

- Direito à audição prévia (o contribuinte tem o direito a ser ouvido antes de tomada uma decisão por parte da Administração Pública – art.º 60.º da LGT)
- Direito da revisão da matéria colectável (art.º 91.º da LGT);
- Direito ao recurso hierárquico pelo art.º 66.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT);
- Direito à reclamação graciosa (art.º 68.º do CPPT); e
- Direito à impugnação judicial (art.º 97.º do CPPT)

Constam, portanto, do conceito de garantia dos contribuintes todas as normas que consagram os meios de defesa disponibilizados aos particulares para fazer face à prática ou à omissão de actos da Administração Tributária que possam lesar direitos ou interesses legítimos, bem como as prerrogativas gerais concedidas aos particulares em matéria fiscal.

2.3.4. BENEFÍCIOS FISCAIS

O conceito de benefício fiscal integra toda a excepção à tributação, que se traduza num regime de tributação mais favorável para o contribuinte e vem claramente definido no n.º 1 do art.º 2.º do EBF: «Consideram-se benefícios fiscais as medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impede». Por outras palavras, um benefício fiscal é uma medida destinada a reduzir ou eliminar o custo fiscal que, na sua falta, incidiria sobre um determinado sujeito passivo, individual ou colectivo, ou actividade.

Uma vez que a matéria relacionada com os benefícios fiscais é objecto de estudo mais profundo no capítulo seguinte, apenas se salienta que, conforme indicado no Relatório do Orçamento do Estado (ROE) para 2010:

Desde há mais de dez anos que se têm vindo a promover estudos variados sobre a racionalização dos nossos benefícios fiscais, cuja proliferação não apenas corrói a base tributável e rouba equidade ao sistema como constitui uma fonte de litígio potencial com as instâncias comunitárias, cada vez mais exigentes neste domínio.

3. BENEFÍCIOS FISCAIS

Embora os benefícios fiscais tenham sido alvo de uma reorganização, aquando da publicação do Estatuto dos Benefícios Fiscais, em 1989, estes continuam a proliferar em diplomas fiscais ou legislação avulsa, obrigando a uma análise permanente.

No presente capítulo, pretende-se abordar a génese legislativa inerente à criação do mencionado Estatuto, apresentar algumas das (muitas) alterações que este tem vindo a sofrer desde a sua criação e quantificar o peso dos benefícios fiscais no total das despesas do Estado.

3.1. CONCEITO DE DESPESA FISCAL

A despesa fiscal é um conceito orçamental e de finanças públicas e refere-se a um agregado de recursos a que o Estado renuncia.

Tal como refere Martins (2002:24) o conceito de despesa fiscal abrange um conteúdo simultaneamente económico e jurídico.

Economicamente, a despesa fiscal corresponde a um *sacrifício*, ao *dispêndio* de recursos que *ab initio* pertenceriam ao Estado, mas que em resultado de opções extrafiscais são retidos pelos contribuintes, que passam, assim, a participar dos compromissos públicos. [...]. Juridicamente, a despesa fiscal corresponde ao enunciado, estimativo ou limitativo, das situações de *renúncia* de receitas tributárias, que seriam arrecadadas pelo Estado em função do conteúdo da *tributação-regra* estabelecida.

É, por conseguinte, um resultado de opções políticas e que tem como objectivo a indução de determinados comportamentos ou alívio de cargas tributárias que promovam injustiças fiscal e social. Para tal, o mesmo autor, refere que a despesa fiscal é um conceito multidisciplinar (Martins, 2002:13):

- 1) Levanta questões *sociológicas importantes*,
- 2) Coloca frequentemente em causa a *eficiência económica*,
- 3) *Resulta da análise de complexos* dados estatísticos, e
- 4) Encerra *problemas jurídicos*.

Segundo Sanches (1998:178) o conceito de despesa fiscal (*tax expenditure*) foi criado por Stanley Surrey numa abordagem financeira do conceito de isenção: se perante um facto tributável se prescindir dessa mesma tributação, esta redução de receita fiscal potencial pode ser configurada como despesa fiscal.

Poder-se-á, então, afirmar que os benefícios fiscais inserem-se na essência da definição de despesa fiscal, pois que tratando-se de situações sujeitas a tributação, equivalem, em termos quantitativos, a um sucedâneo indirecto da despesa pública directa, traduzindo-se em receita fiscal não arrecadada (Azevedo, 2007 *apud* Gomes, 2003)⁽³⁾.

3.1.1. A DESPESA FISCAL E OS BENEFÍCIOS FISCAIS

Tal como expresso anteriormente, os benefícios fiscais são despesas fiscais, reveladores de uma derrogação de natureza excepcional à tributação regra e de um regime mais favorável para o contribuinte do que o implicado no seu tratamento ordinário, e constituem um instrumento normal de política económica e social do Estado contemporâneo. Na legislação portuguesa, mais precisamente no n.º 1 do art.º 2.º do EBF, encontram-se definidos os benefícios fiscais como sendo «as medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem».

Os benefícios fiscais devem ter por base um estudo reflectido e aprofundado dos objectivos económico-sociais a que pretendem incidir. A este respeito, a LGT no n.º 3 do seu art.º 14.º estabelece que «a criação de benefícios fiscais depende da clara definição dos seus objectivos e da própria quantificação da despesa fiscal». Esses objectivos, de natureza extrafiscal, têm de ser assumidos pelo Legislador como de relevância superior ao da própria tributação e, por isso, capazes de justificar as derrogações, em que se traduzem, ao princípio da igualdade que deve moldar o sistema fiscal. Em sede de IRS, os objectivos dos benefícios fiscais são tão díspares como o incentivo à poupança, o apoio à cultura, saúde ou habitação, e a protecção ambiental ou de pessoas portadoras de deficiência.

⁽³⁾ GOMES, Nuno de Sá – *Manual de Direito Fiscal*. Lisboa: Rei dos Livros, 2003.

O n.º 1 do art.º 4.º do EBF estabelece que os benefícios fiscais são: (i) *automáticos*, se resultarem directa e imediatamente da lei, operando pela simples verificação do respectivo pressuposto de facto, não carecendo de qualquer acto posterior por parte da Administração Tributária; ou (ii) *dependentes de reconhecimento*, se pressupõem um ou mais actos posteriores de reconhecimento da Administração Tributária.

Há que distinguir, ainda, *benefícios fiscais estáticos* e *benefícios fiscais dinâmicos*. Os primeiros não visam, pelo menos de forma directa, incentivar ou estimular, mas tão-somente beneficiar por superior razão política, económica, social ou cultural. Os segundos visam incentivar ou estimular determinadas actividades, estabelecendo uma relação de causa-efeito, entre as vantagens atribuídas e as actividades estimuladas. Enquanto naqueles a causa do benefício é a situação ou a actividade em si mesma, nestes a causa é a adopção (futura) do comportamento beneficiado ou o exercício (futuro) da actividade fomentada.

Atendendo ao n.º 2 do mesmo artigo 2.º do EBF, os *benefícios fiscais* são: «as isenções, as reduções de taxas, as deduções à matéria colectável e à colecta, as amortizações e reintegrações aceleradas e outras medidas fiscais que obedecem às características enunciadas no número anterior», não se incluindo neste conceito as situações de não sujeição tributária (conforme clarifica o n.º 1 do art.º 3.º do EBF). Segundo Martins (2004:101) «não confundamos, assim, as modalidades de benefícios fiscais que corporizam o regime excepcional de tributação com os benefícios fiscais que não corporizam despesa fiscal».

No âmbito do presente trabalho, apenas se incidirá sobre as *isenções* e as *deduções à colecta*.

A *isenção* é um benefício em virtude do qual, embora exista o pressuposto previsto na lei como fonte ou base de determinada tributação, por razões de conveniência política, económica ou social a tributação é afastada, temporária ou definitivamente. É, por isso, que em termos jurídicos, a isenção tem a natureza de um facto impeditivo autónomo e originário e não de uma simples delimitação negativa do facto constitutivo, da incidência. Não se pode, portanto, confundir isenção com situação de não tributação.

Como tal, a isenção pode definir-se em função de elementos objectivos (*isenções objectivas ou reais*) ou subjectivos (*isenções subjectivas ou pessoais*), conforme incidam, respectivamente, sobre o objecto tributado ou a pessoa tributada. Se a isenção se direccionar, simultaneamente, para esses dois elementos designa-se de *isenção mista*. Dentro das isenções subjectivas há ainda que considerar as chamadas *isenções individuais* que abrangem apenas um beneficiário concreto e individualizado. Outra distinção classifica as *isenções* em *temporárias* e *permanentes*, conforme vigorem por um período predeterminado de tempo ou não. Podem ainda

distinguir-se as *isenções totais* – isenção que abrange o facto tributário na sua totalidade, e que estão na base da quantificação da despesa fiscal – e as *isenções parciais* – que se reportam apenas a determinada parte quantitativa do facto tributário. As isenções parciais colocam muitas vezes problemas de quantificação complexos ao obrigarem à determinação separada da parte da matéria colectável isenta.

As *deduções à colecta* traduzem-se, como o próprio nome indica, em subtracções à colecta apurada e estão contempladas no CIRS.

Para Morais (2008:179) as deduções à colecta são também uma forma de concretizar a concessão de benefícios fiscais, pois que a redução da carga fiscal do contribuinte decorrente da sua utilização aparece como um incentivo que visa promover a adopção de determinados comportamentos económicos e sociais.

Sendo assim, ao imposto liquidado é deduzido um valor fixo por cada membro do agregado familiar (conforme disposto no art.º 104.º CRP através do conceito de “mínimo de existência”), bem como valores resultantes da aplicação de percentagens fixadas por lei ao montante de determinadas despesas consideradas pela sua relevância social. O pressuposto, para tal, assenta no facto de que a realização deste tipo de despesas causa uma diminuição da capacidade contributiva do rendimento disponível a ser sujeito a tributação. Na versão inicial do CIRS, as deduções eram efectuadas ao rendimento líquido sujeito a englobamento, revestindo a forma de *abatimentos*.

Em nome do princípio da capacidade contributiva, as despesas em causa deveriam ser deduzidas à matéria colectável e não à colecta do imposto sobre o rendimento (Nabais, 1998 *apud* Morais, 2008)⁽⁴⁾

Contudo, e embora tal pareça aferir de equidade, o facto é que os abatimentos introduziam um elemento de regressividade ao imposto. Morais (2008:178) refere que os abatimentos conduziam a um considerável grau de desigualdade na oportunidade de acesso a tais deduções, favorecendo os contribuintes com rendimentos mais elevados, pois que a poupança de imposto deles resultantes aumentava na medida em que aumentava a taxa do imposto.

A constatação deste facto permitiu a conversão dos abatimentos em deduções à colecta. Daqui resultou que a comparticipação por via fiscal passou a ser, para idêntico montante de despesa, a mesma independentemente do rendimento do contribuinte.

⁽⁴⁾ NABAIS, José Casalta – *O dever fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Almedina, 1998.

As deduções à colecta tomam ainda a natureza de deduções de carácter personalizante, contando no CIRS com o art.º 79.º e seguintes, que permite a dedução ao imposto apurado de determinados montantes, variáveis em função da composição do agregado familiar e da situação pessoal dos seus membros. Trata-se, por assim dizer, de excluir da tributação o rendimento tido como mínimo, de forma a assegurar aos sujeitos passivos e seus dependentes uma existência (é o conceito de “mínimo de existência” referido anteriormente). Destes valores destacam-se o acréscimo da dedução a dependentes com idade inferior a três anos, como medida de estímulo à natalidade, e a membros do agregado familiar, portadores de deficiência.

Contudo, há ainda que ressaltar que, quer um benefício fiscal, quer um subsídio ou uma subvenção directa, resultam em custos para o Estado. No entanto, ao contrário destes últimos, em que para se manterem em vigor devem ser objecto de aprovação, os benefícios fiscais, por um efeito de ocultação financeira, tendem a perpetuar-se.

Foi, com base neste fundamento, que surgiu a necessidade de se elaborar, em OE, quadros informativos das despesas fiscais, como modo de dar transparência às decisões tomadas sobre as isenções e de se proceder a uma avaliação global dos custos financeiros e das vantagens efectivas das isenções concedidas. Dispõe, então, o art.º 2.º do EBF, no seu n.º 3, que:

Os benefícios fiscais são considerados despesas fiscais, as quais podem ser previstas no Orçamento do Estado ou em documento anexo e, sendo caso disso, nos orçamentos das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais.

Este mesmo conceito foi adoptado na revisão constitucional de 1989, passando o Orçamento a conter obrigatoriamente a discriminação dos benefícios fiscais e a estimativa da receita cessante. De facto, e de acordo com Martins (2004:150) «Sem despesa fiscal, o orçamento [do Estado] afigura-se *incompleto*, não só por colocar de lado montantes despendidos, custos suportados, por via da renúncia de receitas, como também por não garantir a previsão eficiente dos recursos».

3.1.2. GÉNESE LEGISLATIVA DOS BENEFÍCIOS FISCAIS

A multiplicidade e a dispersão dos benefícios fiscais existentes constituem um dos aspectos mais questionáveis do sistema tributário português, devido sobretudo à falta de coerência, ao não cumprimento do princípio da equidade e ao nível de receita cessante que implicam.

A autorização ao Governo para legislar em matéria de benefícios fiscais foi dada pela Lei n.º 8/89, de 22 de Abril, que mencionava, designadamente, as regras relativas à sua criação, atribuição, reconhecimento administrativo, cessação e recursos. A intenção de legislar sobre benefícios fiscais teve como fundamentos: (i) permitir uma melhor análise da política fiscal adoptada; (ii) garantir a transparência e a diminuição de custos de cumprimento suportados pelo contribuinte, permitindo, assim, uma melhor avaliação da oportunidade e da eficiência dos benefícios em vigor; e (iii) contribuir para a definição de um regime comum aos diversos benefícios.

O EBF entrou em vigor em 1 de Julho de 1989, através da publicação do DL n.º 215, que o instituiu.

Sanches (1998:168) refere que este Estatuto representou «uma tentativa de supressão dos [benefícios fiscais] que se mantém por inércia sem servir já qualquer objectivo último e também a consciência da necessidade de exercer algum controlo sobre a sua potencial multiplicação».

No seu preâmbulo, consta que os benefícios fiscais devem ter carácter obrigatoriamente excepcional, só devendo ser concedidos em casos de reconhecido interesse público, designadamente de natureza económica, social ou cultural. Os benefícios fiscais devem revestir-se de transparência e relativa estabilidade para com os contribuintes que deles beneficiem e a sua atribuição deve ter cariz moderado, «dado que as receitas são postas em causa com a concessão de benefícios».

Também, segundo Sanches (2010:48), «o benefício fiscal tem um elevado custo sistemático na medida em que desonera alguns contribuintes, mas aumenta a oneração dos restantes». Para este mesmo autor, este resultado é inevitável, uma vez que a distribuição da carga fiscal é um jogo de soma zero, sendo que enquanto uns ganham, outros perdem, em igualdade de proporção.

A par dos benefícios fiscais constantes do EBF existe ainda legislação avulsa constante seja de normas dispersas pelos códigos fiscais, seja em diplomas relativos às mais diversas matérias. A disciplina dos benefícios fiscais é, por certo, uma daquelas em que é mais visível a verdadeira contra-reforma fiscal levada a cabo pelo Legislador depois da reforma

fiscal do final da década de oitenta do Séc. XX. Efectivamente, depois de se ter procedido à reorganização decretada pelo DL n.º 485/88, de 30 de Dezembro, onde foram revogados benefícios fiscais que por diversas razões já não tinham qualquer fundamento ou que estavam completamente desajustados face à realidade de então, a situação actual é de nova *miscelânea* que teima em subsistir perante superiores interesses e *lobbies*.

No capítulo seguinte, dar-se-á ênfase às diversas alterações aos benefícios fiscais, revelando um espírito contrário ao da Lei que lhe deu origem.

3.1.3. ALTERAÇÕES À MATRIZ ORIGINÁRIA DOS BENEFÍCIOS FISCAIS

Conforme já foi mencionado, na criação do EBF pesou a crítica à reforma fiscal de 1958-65, alegando um desajustamento face à realidade económica e social, fenómenos de evasão fiscal e um constante agravamento das taxas nominais com desencorajamento do esforço produtivo. Acontece que mais de duas décadas passaram e o EBF permanece incompleto e em constante renovação. Acrescentaram-se mais benefícios através de diplomas legais, nomeadamente: Estatuto do Mecenato, Estatuto Fiscal Cooperativo, Estatuto do Mecenato Científico, antigo Código de Processos Especiais de Recuperação de Empresas e de Falência, entre outros.

Segundo Ferreira (2006:49) a profusão de benefícios manifestou-se contrária ao espírito da Reforma de 1988/89. Alterações sucedem-se no presente, assim como aditamentos, revogações, e novas redacções. Assim, a redacção do DL 108/2008, de 26 de Junho, que teve como intuito a alteração e republicação do EBF, visou três objectivos essenciais: consolidar, actualizar e harmonizar. Consolidou-se o texto legal, renumerando-se os artigos. Na verdade, as disposições constantes deste Estatuto, não obstante terem já sido renumeradas por via do DL 198/2001, de 3 de Julho, já se encontravam sem uma sequência lógica. Actualizaram-se e harmonizaram-se as disposições vigentes, referenciando-se os diplomas que foram objecto de substituição e expressando com os mesmos vocábulos técnicos tantos conceitos quanto possível.

É de destacar também a alteração ao IRS traduzida na conversão dos abatimentos em deduções à colecta. Com efeito, com a LEO/99, e mais recentemente, com a LEO/2009, todas as deduções ao rendimento colectável – os denominados abatimentos ao rendimento

Dissertação de Mestrado

líquido total, foram convertidas em deduções à colecta. É certo que diversas alterações têm sido levadas a cabo. Assim, através da Lei n.º 30-G/2000 e do DL n.º 198/2001 foram canalizados para o EBF diversos benefícios fiscais anteriormente dispersos por legislação avulsa.

É, ainda, de referir a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) de 2007 que conduziu ao EBF os benefícios fiscais antes previstos no Estatuto do Mecenato Científico, passando os mesmos a constar dos art.ºs 61.º a 66.º, depois da republicação do EBF pelo DL n.º 108/2008, de 26 de Junho. De salientar o facto de, nas leis orçamentais mais recentes, terem sido limitados ou mesmo eliminados diversos benefícios fiscais. No entanto, esta matéria nem assim se simplificou: da multiplicidade de diplomas existentes contendo a disciplina dos benefícios fiscais, acresce-se a permanente aprovação de novos benefícios. Nabais (2010:446) refere que tal facto «tem como consequência que uma boa parte dos benefícios fiscais passem totalmente despercebidos à generalidade dos seus destinatários ou, vistas as coisas a partir de um outro ângulo, sejam apenas conhecidos daqueles que promoveram a sua aprovação».

No Quadro 3.1. apresentam-se algumas das (muitas) alterações inerentes, não só às isenções, mas também às deduções à colecta, as quais permitiram, em anos continuados, aumentar o montante de despesa fiscal do Estado.

Quadro 3.1. Alterações de Benefícios Fiscais

Diploma Legal	Benefício Fiscal	Descrição do Benefício Fiscal
Lei n.º 65/90, de 28 de Dezembro	Propriedade Intelectual	Os rendimentos provenientes da propriedade literária, artística e científica, considerando-se também como tal os rendimentos provenientes da alienação de obras de arte de exemplar único e os rendimentos provenientes das obras de divulgação pedagógica e científica, quando auferidos por autores residentes em território português, desde que sejam o titular originário, são considerados no englobamento para efeitos de IRS apenas por 50 % do seu valor, líquido de outros benefícios.
DL 187/92, de 25 de Agosto	Deficientes	Os sujeitos passivos de IRS, deficientes com um grau de incapacidade igual ou superior a 60%, beneficiavam de uma isenção de tributação em sede daquele imposto, no que respeita aos rendimentos das categorias A, B e H, em 50% ou 30%, consoante as categorias e os montantes dos rendimentos, e da consequente majoração em 15%, para sujeitos passivos cujo grau de deficiência fosse igual ou superior a 80%. Este benefício foi revogado pela Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro.
DL 187/92, de 25 de Agosto	Conta Poupança-Reformado	Beneficiam de isenção de IRS os juros das contas poupança-reformado constituídas nos termos legais, na parte cujo saldo não ultrapasse um determinado montante, actualizado numa base anual. Este benefício foi revogado pela Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro.
DL 187/92, de 25 de Agosto	Conta-Emigrante	Este benefício permitia que a taxa do IRS incidente sobre os juros de depósitos a prazo produzidos por conta-emigrante fosse reduzida, face a outro depósitos a prazo. Este benefício foi revogado pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.
DL 187/92, de 25 de Agosto	Aquisição de acções em ofertas públicas de venda realizadas pelo Estado	Foi possível deduzir à colecta do IRS devido pelos sujeitos passivos deste imposto uma percentagem de 20% dos montantes aplicados na aquisição de acções no âmbito de operações de privatização, realizadas até 2002, até determinado limite. Este benefício foi revogado pela Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro.

Dissertação de Mestrado

Diploma Legal	Benefício Fiscal	Descrição do Benefício Fiscal
Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março	Ações adquiridas no âmbito das privatizações	Os dividendos de acções adquiridas na sequência de processo de privatização, ainda que resultantes de aumentos de capital por incorporação de reservas, contavam, relativamente aos cinco primeiros exercícios encerrados após a data de finalização do processo de privatização, apenas por 50% do seu quantitativo, líquido de outros benefícios, para fins de IRS ou de IRC. Este benefício foi revogado pela Lei n.º 55/2010, de 31 de Dezembro.
Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro	Aquisição de computadores	Possibilidade de dedução à colecta do IRS dos montantes despendidos com a aquisição de computadores de uso pessoal. Este benefício foi revogado pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril.
Lei n.º 72/98, de 3 de Novembro	Criação de emprego	Para a determinação do lucro tributável dos sujeitos passivos do IRC e dos sujeitos passivos do IRS com contabilidade organizada, os encargos correspondentes à criação líquida de postos de trabalho para jovens e para desempregados de longa duração, admitidos por contrato de trabalho por tempo indeterminado, são considerados em 150% do respectivo montante contabilizado como custo do exercício.
Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril	Fundos Poupança-Educação (PPE) e Poupança-Reforma/Educação (PPR/E)	Este benefício permitia deduzir à colecta do IRS 25% do valor aplicado no ano em planos individuais de PPE e PPR/E, até determinados limites. Este benefício foi revogado pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro.
DL 229/02 de 31 de Outubro	Impedimento de reconhecimento do direito a benefícios fiscais	Os benefícios fiscais dependentes de reconhecimento não podem ser concedidos quando o sujeito passivo tenha deixado de efectuar o pagamento de qualquer imposto sobre o rendimento, a despesa ou o património e das contribuições relativas ao sistema de segurança social.
DL 17/2003, de 3 de Fevereiro	Dedução à colecta do IRS de IVA suportado	Foi possível deduzir à colecta do IRS devido pelos sujeitos passivos deste imposto uma percentagem de 25%, com o limite de 50 Eur, do IVA suportado em despesas como alimentação, bebida e prestações de serviços de reparação de veículos e de imóveis. Este benefício foi revogado pela Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro.
Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro	Conta Poupança-Habitação	Revogação da isenção de tributação em IRS dos juros das contas poupança-habitação, que se destinavam a financiar a compra, construção ou obras de habitação própria e permanente (este benefício estava previsto no DL 215/89, de 1 de Julho).
Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro	Planos individuais de Poupança-Reforma (PPR)	Revogação temporária da dedutibilidade à colecta do IRS de 20% dos valores aplicados no respectivo ano por sujeito passivo não casado, ou por cada um dos cônjuges não separados judicialmente de pessoas e bens, em PPR, mas atendendo a determinados limites. Este benefício apenas foi interrompido para o exercício de 2005, voltando a vigorar pela redacção da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro.
Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro	Donativos	É aditado ao Estatuto dos Benefícios Fiscais um novo capítulo, designado de "Benefícios relativos ao mecenato", que integra os artigos 56.º-C, 56.º-D, 56.º-E, 56.º-F, 56.º-G e 56.º-H, os quais se referem, respectivamente, à "Noção de Donativo", "Dedução para efeitos da determinação do lucro tributável das empresas", "Dedução à colecta do IRS", "IVA-Transmissões de bens e prestações de serviços a título gratuito", "Mecenato para a sociedade de informação" e "Obrigações acessórias das entidades beneficiárias".
Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro	Regime público de capitalização	São dedutíveis à colecta 20% dos valores aplicados, por sujeito passivo não casado, ou por cada um dos cônjuges não separados judicialmente de pessoas e bens, em contas individuais geridas em regime público de capitalização, tendo como limite máximo 350 Eur por sujeito passivo.
Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro	Incentivos à Reabilitação Urbana	São dedutíveis à colecta, em sede de IRS, até ao limite de 500 Eur, 30% dos encargos suportados pelos proprietários relacionados com a reabilitação de imóveis localizados em áreas de reabilitação urbana ou arrendados sob o Novo Regime de Arrendamento Urbano. São tributados à taxa de 5% os rendimentos prediais e as mais-valias, ambos auferidos por sujeitos passivos de IRS residentes em território português, quando sejam inteiramente decorrentes da alienação de imóveis situados em áreas de reabilitação urbana.
Lei n.º 55/2010, de 31 de Dezembro	Seguros de Saúde	São dedutíveis à colecta do IRS 30 % dos prémios de seguros ou contribuições pagas a associações mutualistas ou a instituições sem fins lucrativos que tenham por objecto a prestação de cuidados de saúde que, em qualquer dos casos, cubram exclusivamente os riscos de saúde relativamente ao sujeito passivo ou aos seus dependentes, pagos por aquele ou por terceiros, desde que, neste caso, tenham sido comprovadamente tributados como rendimento do sujeito passivo, com limites por tipo de sujeito passivo.
Lei n.º 55/2010, de 31 de Dezembro	Equipamentos de Energias Renováveis	São dedutíveis à colecta do IRS, desde que não susceptíveis de serem considerados custos para efeitos da categoria B, 30% das importâncias despendidas com a aquisição, desde que afectadas a uso pessoal, de equipamentos novos para utilização de energias renováveis e de produção de energia, equipamentos e obras de melhoria de condições térmicas de edifícios e veículos exclusivamente eléctricos ou movidos a energias renováveis não combustíveis.
Lei n.º 15/2010, de 26 de Julho	Pequenos investidores	Fica isento de IRS, até ao limite de 500 Eur, o saldo positivo entre as mais-valias e menos-valias resultante da alienação de acções, de obrigações ou outro títulos de dívida obtidos por sujeitos passivos residentes.

Fonte: Elaboração própria.

Do Quadro 3.1. resulta uma ínfima parte das criações, alterações e extinções de benefícios fiscais, desde a criação do seu Estatuto, em 1989. Cada benefício fiscal concedido, considerado isoladamente, surge legitimado por um fim em si mesmo importante. No entanto, há que atender que a acumulação de sucessivos benefícios retira coerência ao sistema, necessariamente entendido como um todo. E o multiplicar das excepções destrói a regra.

De seguida, apresentar-se-ão os dados resultantes de análises estatísticas no que se referem aos montantes suportados pelo Estado e deduzidos pelos agregados familiares, no período de 2001 a 2010, em Portugal.

4. EVOLUÇÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS ENTRE 2001 E 2010, EM PORTUGAL

Neste capítulo, a abordagem aplicada ao desenvolvimento do tema da evolução dos benefícios fiscais assenta em dois tópicos principais: quantificação da despesa fiscal, em Portugal, no período em análise, de 2001 a 2010; e caracterização dos benefícios fiscais e deduções à colecta com maior peso nas contas do Estado, e sua relevância para os agregados familiares.

4.1. EVOLUÇÃO DA DESPESA FISCAL, EM PORTUGAL, NO PERÍODO DE 2001 A 2010

A informação da despesa fiscal constante dos OE até 2005 era reduzida, sendo que só a partir deste ano se empreenderam esforços no sentido de melhor a controlar. Com este objectivo foi, em 2007, introduzido um classificador de benefícios fiscais na elaboração do OE, com vista a aumentar a transparência e o controlo da despesa fiscal em geral e do sistema dos benefícios fiscais, em particular.

Segundo dados provenientes da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), e que constam do Quadro 4.1., pode constatar-se que o total da despesa fiscal é, em média, de cerca de 4% do

Dissertação de Mestrado

total da receita fiscal. Pode não parecer significativo, mas são, em média, valores superiores a mil milhões de euros por ano.

Desse mesmo Quadro 4.1. se depreende, numa primeira análise, que embora seja nos *impostos indirectos* que o Estado arrecada mais receitas (cerca de 57,1% do total das receitas fiscais), é nos *impostos directos* (cerca de 62,8% do total das despesas fiscais), sobretudo ao nível do IRS, que o Estado renuncia em maior grau a essas mesmas receitas.

Quadro 4.1. Evolução da Despesa e da Receita Fiscal (de 2001 a 2010)
(milhões de euros)

Impostos	Valores em Milhões de Euros									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (*)
IRS	465	484	519	569	563	273	401	305	360	380
IRC	199	279	190	354	227	256	235	464	288	291
IA/ISV	120	83	70	77	57	60	95	144	105	89
IVA	67	73	82	91	99	81	100	132	158	172
ISP	155	190	159	193	211	240	261	227	260	278
Sub-Total	1.005	1.110	1.019	1.284	1.157	909	1.093	1.271	1.170	1.211
Outros impostos	nd.	nd.	nd.	nd.	1	1	1	31	6	12
Total da Despesa Fiscal	1.005	1.110	1.019	1.284	1.158	910	1.094	1.302	1.177	1.223
IRS	7.164	7.258	7.379	7.398	7.753	8.233	9.051	9.334	8.951	8.937
IRC	4.077	4.431	3.768	3.892	3.721	4.233	5.689	5.952	4.540	4.592
IA/ISV	1.193	1.150	985	1.121	1.173	1.166	1.187	918	693	809
IVA	8.966	9.957	10.562	10.341	11.672	12.401	13.196	13.428	10.883	12.146
ISP	2.146	2.745	2.946	2.964	2.993	3.045	3.169	2.532	2.434	2.406
Sub-Total	23.546	25.542	25.641	25.715	27.312	29.079	32.292	32.164	27.502	28.889
Outros impostos	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	1.611	1.327	1.486	2.973	3.400
Total da Receita Fiscal	23.546	25.542	25.641	25.715	27.312	30.689	33.619	33.650	30.475	32.290

Fonte: Parecer sobre a Conta Geral do Estado do Tribunal de Contas (2002 a 2009) e CGE 2010 (*)

A despesa fiscal relativa ao IRS é a que apresenta um peso mais significativo nas contas do Estado, com tendência ascendente, tendo-se, porém, assistido a uma queda abrupta, de 2005 para 2006, de 563 para 273 milhões de euros.

Pode, ainda, concluir-se que o peso da despesa fiscal na receita do imposto, em sede de IRS, no período em análise, assistiu a dois momentos distintos: de 2001 a 2005, representava, em média, cerca de 7,1%, tendo-se verificado um decréscimo acentuado a partir de 2006, sendo que até 2010, e em média, esse mesmo peso reduziu-se para cerca de 3,6%.

4.2. EVOLUÇÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS, EM SEDE DE IRS, NO PERÍODO DE 2001 A 2010

Neste capítulo, pretende-se analisar os benefícios fiscais, em sede de IRS e em termos quantitativos, no que respeita às isenções tributárias e deduções à colecta com maior significado nas contas do Estado, no período de 2001 a 2010, e qual o grau de importância destas despesas fiscais atribuído pelos agregados familiares.

Por um lado, procura-se extrair a informação necessária e disponível, quer dos pareceres do Tribunal de Contas e da Conta Geral do Estado, quer dos dados estatísticos da DGCI, por forma a elaborar-se uma análise quantitativa e evolutiva desses mesmos benefícios fiscais. Por outro lado, e mediante dados disponíveis de diversas fontes, pretende-se analisar em que medida esses benefícios fiscais são relevantes para a generalidade das famílias portuguesas, se os fins que os originaram são, efectivamente, os que deles resultam e que alterações suscitaram no comportamento dos contribuintes.

4.2.1. IMPACTO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS NAS CONTAS DO ESTADO

De acordo com os dados que constam da Conta Geral do Estado dos anos de 2001 a 2010, auditadas pelo Tribunal de Contas, as despesas fiscais, também denominadas de receitas tributárias cessantes, em sede de IRS, seguiram uma tendência crescente entre os anos de 2001 e 2004, tendo neste intervalo de tempo sofrido um acréscimo de 22,6%, num montante de 105 milhões de euros, tal como decorre da informação do Quadro 4.1.

Em 2005, assistiu-se pela primeira vez (desde que se começou a incluir a informação sobre as despesas fiscais na CGE, em 2000), a uma inflexão na tendência, embora com pouco significado em termos relativos (menos de 1,1%). Tal facto foi motivado pela eliminação do benefício fiscal com a aquisição de computadores, a qual permitiu uma “poupança” de 29,5 milhões de euros, tal como vem indicado na CGE de 2005. No ano de 2006, as despesas fiscais sofreram uma quebra acentuada de 51,6%, no montante de 290 milhões de euros. Relevantes para este comportamento, foram as eliminações dos benefícios inerentes aos Planos Poupança-Reforma (PPR), Poupança-Educação (PPE) e Poupança Reforma/Educação (PPR/E), às Contas Poupança-Habitação (CPH) e às despesas com

aconselhamento jurídico e patrocínio judiciário. Há que salientar, porém, que todas estas revogações foram contempladas no OE para 2005, embora tenham tido o impacto em 2006, pelo facto da liquidação do IRS só se efectivar no ano seguinte.

No entanto, em 2007, a despesa fiscal retomou o seu rumo ascendente, explicado pela reposição dos benefícios fiscais relativos aos Planos Poupança-Reforma e os relativos à aquisição de computadores, tendo-se verificado um acréscimo de 47,2% (no montante de 129 milhões de euros), face ao ano anterior. Em 2008, embora se tenha previsto no OE que a despesa fiscal se manteria sensivelmente idêntica a 2007, verificou-se um decréscimo na ordem dos 24% (no montante de 97 milhões de euros), com particular incidência nas reduções dos benefícios de protecção a deficientes e nos Planos Poupança-Reforma. A partir de 2008, e até 2010, os valores das despesas fiscais retomaram o sentido ascendente, que se tinha verificado no início da década.

Quadro 4.2. Despesa Fiscal em IRS
(milhões de euros)

Designação	Despesa Fiscal									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (*)
Rendimentos de desportistas	11	11	12	14	14	12	9	6	5	1
Energias Renováveis	5	5	7	5	5	6	7	7	14	29
Planos de Poupança em acções	5	4	3	2	2	1				
Aquisição de computadores	14	16	21	30		1	30	24	21	25
Deficientes	95	112	132	136	141	164	170	134	149	154
Rend. Isentos sujeitos a englobamento	6	2	1	9	10	15	15	14	17	11
PPR / Fundos de Pensões	119	147	153	175	194	13	113	97	94	102
Propriedade Intelectual	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4
Donativos	16	14	16	14	15	17	17	17	18	16
Conta Poupança-Habitação	139	143	148	151	146	9	5			
Despesas com aconselhamento jurídico	1	1	2	2	2					
Prémios de seguro de saúde	10	15	18	22	24	30	32		37	38
IVA suportado				4	5					
Oferta Pública de Venda (OPV)	28	4								
Habitação s/ recurso ao crédito	1	1								
Rendas senhorios	6	5								
Contas poupança-condomínio (CPC)	4									
Total da Despesa Fiscal	465	484	519	569	563	273	401	305	360	380

Fonte: Parecer sobre a Conta Geral do Estado do Tribunal de Contas (2002 a 2009) e CGE 2010 (*)

De entre os benefícios fiscais com maior impacto na despesa fiscal, em sede de IRS e em Portugal, salientam-se os benefícios de protecção a deficientes, os Planos Poupança-Reforma e o, então extinto, benefício decorrente de aplicações em Contas Poupança-Habitação. O conjunto destes três benefícios, no período em análise, correspondeu a uma média de 76% do total da despesa fiscal, resultando num dispêndio acumulado, para o Estado, de mais de 3 mil milhões de euros.

Dissertação de Mestrado

Da análise do Quadro 4.2., há a salientar:

- A importância crescente súbita da despesa fiscal com energias renováveis, desde 2009, sendo que se mantinha constante desde 2001;
- A importância crescente da despesa fiscal com prémios de seguros de saúde, sendo que de 2005 para 2006, o crescimento quase triplicou; e
- O nível constante da despesa com donativos, apesar do aumento significativo de organizações sem fins lucrativos, desde 2001.

Relativamente às deduções à colecta, e segundo dados estatísticos facultados pela DGCI, a saúde e os juros de habitação são as que assumem maior relevância nas contas do Estado.

Há que salientar que a informação disponibilizada pela DGCI apenas contempla os anos de 2005 a 2009, inclusive, pelo que a análise do presente trabalho verá o seu âmbito reduzido no que respeita a estes instrumentos de política fiscal.

Quadro 4.3. Deduções à Colecta - N.º de Agregados

	2005	2006	2007	2008	2009
Saúde	2.997.202	3.100.015	3.249.298	3.301.620	3.281.664
Juros de habitação	1.019.767	1.061.468	1.087.244	1.102.143	1.084.231
Educação	934.450	939.023	940.432	930.021	901.040
Lares	24.771	26.203	25.879	30.282	36.162
Prémios de seguros de vida	1.452.365	1.487.063	1.487.980	1.502.113	1.452.129
Prémios de seguros de Deficientes	3.362	3.046	n.a.	n.a.	n.a.
Donativos	250.444	224.130	248.828	244.626	242.842
Planos Poupança Reforma	n.a.	400.633	414.869	420.234	490.429
Entregas por cooperadores	603	745	n.a.	n.a.	n.a.
Despesas de Educação e Reab. Def.	3.489	3.090	n.a.	n.a.	n.a.
Aquisição de computadores	n.a.	140.012	121.837	117.143	156.281
Energias renováveis	15.103	15.789	16.758	32.808	61.653
Prémios de seguros de saúde	335.991	349.186	384.027	378.026	410.964
Deduções personalizantes:					
- Sujeitos passivos	3.685.171	3.786.191	3.966.988	4.123.915	4.129.479
- Dependentes	1.387.347	1.382.891	1.378.013	1.379.993	1.357.553
- Ascendentes	12.412	11.434	6.816	6.331	4.040
Total de Agregados	4.294.268	4.371.037	4.463.690	4.615.848	4.654.114

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos da DGCI

Dos dados apresentados no Quadro 4.3., pode concluir-se que, do total de agregados que apresentaram declarações de IRS, entre 2005 e 2009, e em média, cerca de 71% declararam despesas de saúde, 33% declararam prémios de seguros de vida, 24% declararam despesas com juros de habitação e 21% declararam despesas com educação.

Os Planos Poupança-Reforma, apesar de contribuírem fortemente para o total das despesas fiscais, apenas são subscritos, em média, por cerca de 9,5% do total dos agregados.

Em seguida, analisam-se, individualmente, os benefícios fiscais e as deduções à colecta que apresentam maior importância, quantitativa e qualitativa, para o Estado.

4.2.1.1. DEFICIENTES

A protecção a contribuintes portadores de deficiência assume um particular relevo no conjunto das despesas fiscais, em sede de IRS, na medida em que, em média, representou cerca de 24% do total das mesmas no período de 2001 a 2005, passando a cerca de 42% das mesmas no período de 2007 a 2010, conforme se depreende dos dados que constam no Quadro. 4.2. No ano de 2006, pela excepção que foi no montante da despesa fiscal, este benefício representou 60% do seu total.

A Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, revogou o art.º 16.º do EBF, que permitia isentar de tributação, em sede de IRS, os rendimentos das categorias A, B e H auferidos por titulares deficientes, mediante limites previamente estabelecidos, e aditou o art.º 87.º ao CIRS que contempla um conjunto de deduções específicas a este tipo de sujeitos passivos. No entanto, convém referir que, para a Administração Fiscal, apenas os contribuintes com um grau de incapacidade, permanente e devidamente comprovada, igual ou superior a 60%, são considerados deficientes.

4.2.1.2. PLANOS DE POUPANÇA-REFORMA

O regime jurídico dos Planos de Poupança-Reforma foi criado pelo DL n.º 205/89, de 27 de Junho, e regulamentado pela Portaria n.º 872-A/89, de 9 de Outubro, com o intuito de incentivar a poupança de longo prazo, contemplando os esquemas de segurança social proporcionados pelo Estado e os que têm natureza privada, com os derivados de fundos de pensões. A relevância da poupança na economia portuguesa justifica que os Planos individuais de Poupança-Reforma beneficiem de um determinado regime fiscal que, por um lado, facilite a capitalização na fase de poupança e, por outro, não seja penalizante aquando dos reembolsos para os fins sociais que se pretendem alcançar. Em 2005, o

Estado optou por abolir benefícios fiscais, nomeadamente os relacionados com PPR, com a justificação de que, afinal, o estímulo foi no sentido do desenvolvimento de fundos destinados ao mercado financeiro. Contudo, as revogações levadas a cabo pela Lei Orçamental de 2005 não tiveram efeito imediato e prático na despesa fiscal desse mesmo ano, uma vez que, atendendo ao mecanismo de liquidação do IRS, acabaram por afectar a despesa fiscal de 2006. Contudo, este benefício foi repostado no ano seguinte, alegadamente por ser considerado um dos produtos de poupança preferidos dos portugueses, mantendo a possibilidade de dedução à colecta de um montante correspondente a 20% dos valores aplicados no respectivo PPR, com os seguintes limites máximos:

- EUR 400,00 se o participante tiver idade inferior a 35 anos;
- EUR 350,00 se o participante tiver idade entre os 35 e os 50 anos; e
- EUR 300,00 se o participante tiver idade superior a 50 anos.

O PPR assume valores significativos no total da despesa fiscal do Estado, de cerca de 30%, porém com tendência decrescente.

4.2.1.3. CONTAS POUPANÇA-HABITAÇÃO

O regime jurídico das Contas Poupança-Habitação foi estabelecido pelo DL n.º 382/89, de 6 de Novembro. Assumindo, no contexto macroeconómico da altura, especial relevância o reforço da poupança, entendeu o Governo associar esse reforço à satisfação de um objectivo fundamental das famílias: o acesso à habitação. As Contas Poupança-Habitação constituíam um instrumento particularmente adequado à conciliação daqueles fins. Por isso se entendeu oportuno alargar as suas potencialidades através da introdução de estímulos adicionais à poupança prévia. A CPH era uma modalidade de depósito a prazo constituída por lei especial e, exclusivamente por pessoas singulares, cuja mobilização, sem perda dos benefícios que lhe estavam consignados, se encontrava limitada a finalidades relacionadas com a aquisição, construção, recuperação, beneficiação ou ampliação de prédios, destinados a habitação própria e permanente ou para arrendamento. Em 2004, último ano em vigorou o benefício fiscal associado às CPH, a dedução incidia sobre 25% das importâncias depositadas, limitado ao valor de 575,57 euros por agregado familiar. Este benefício representava, cerca de 30% do total da despesa fiscal, no período de 2001 a 2005.

4.2.1.4. ENERGIAS RENOVÁVEIS

Importante no capítulo do aprofundamento da reforma fiscal ambiental é o alargamento da dedução à colecta do IRS dos encargos suportados pelos contribuintes individuais com equipamentos de eficiência energética. A par das deduções à colecta dos encargos com imóveis, o art.º 85.º do CIRS contempla actualmente deduções à colecta com equipamentos de energias renováveis, introduzidas pela primeira vez no articulado do Código ao ano de 2001. Estas deduções, abrangem na sua redacção actual, a aquisição de equipamentos novos para utilização de energias renováveis e de certos equipamentos para a produção de energia eléctrica ou térmica por microturbinas e equipamentos complementares, bem como a aquisição de veículos sujeitos a matrícula exclusivamente eléctricos ou movidos a energias renováveis não combustíveis. Em virtude da Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2009, estas deduções passaram a ser cumuláveis com as que respeitam aos encargos com imóveis, o que contribuiu para o seu aproveitamento mais efectivo pelos contribuintes. Mais ainda contribuiu a LEO para 2010 com a autorização do alargamento destas deduções aos equipamentos e obras que contribuam para a melhoria das condições de comportamento térmico de edifícios, de que são exemplo a instalação de vidros duplos em habitações ou o isolamento de telhados. Estas medidas tiveram como intuito o reforço do estímulo directo aos contribuintes na realização deste tipo de despesas, mas também possibilitar uma redução da factura energética do País, como um todo. Contudo, por forma a evitar abusos e garantir que esta despesa fiscal se distribua por um número tão amplo de contribuintes quanto possível, estabeleceu-se a regra de que o aproveitamento de cada umas das deduções não pode ser efectivado pelos contribuintes, mais do que uma vez por cada quatro anos. De facto, e através da análise do Quadro 4.2., verifica-se que, de 2001 a 2008, a despesa fiscal com energias renováveis mantinha-se constante. Porém, aumentou significativamente de 2008 para 2009 em cerca de 84% e mais ainda de 2009 para 2010, em mais de 108%. Esta última variação deveu-se, não só à possibilidade de se poder deduzir 30% dos montantes gastos na compra de equipamentos novos para energias renováveis, até ao limite de 796 euros, mas sobretudo a incentivos “paralelos” concedidos pelo Estado à aquisição desses mesmos bens. Estes programas de incentivos pressupunham uma participação directa e imediata na aquisição de painéis solares, representando cerca de metade do seu valor, mas também em facilidades no acesso ao crédito bancário para as famílias que instalassem esse tipo de sistemas. Por outro lado, a “Medida Solar Térmico

2009” permitiu a consumidores particulares beneficiarem de seis anos de manutenção gratuita.

4.2.1.5. DESPESAS DE SAÚDE

Através do IRS, os contribuintes podem recuperar, em qualquer ano, uma parte substancial das despesas directas e prémios de seguros de saúde que desembolsaram no ano anterior. Na base da criação desta dedução esteve, tal como indica o Relatório Final da Comissão para a Sustentabilidade do Serviço Nacional de Saúde (SNS) de 2006, a pretensão do Governo no incentivo do crescimento do sector privado em saúde e prevenir a evasão fiscal através de um sistema que encorajasse a emissão de recibos.

Quadro 4.4. Deduções à Colecta - Saúde
(em milhões de euros)

	2005	2006	2007	2008	2009
Saúde	517	554	610	649	659

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos da DGCI

De todas as deduções à colecta não personalizantes, as despesas de saúde são aquelas que mais agregados abrangem, tal como demonstram os dados constantes do Quadro 4.3.

Também os montantes relevados nesta dedução são demonstrativos da importância deste mecanismo para o Estado, sendo que de 2005 a 2009, a variação crescente rondou os 27%, tal como deriva do Quadro 4.4.

Entre 1989 e 1999, as deduções relativas às despesas com a saúde, aos juros de dívidas contraídas para esse efeito e às despesas com os seguros de saúde eram tratadas como abatimentos ao rendimento colectável, reduzindo assim a base de incidência para efeitos de determinação da taxa de imposto aplicável a cada contribuinte, dependendo do seu escalão de rendimento. A partir de 1999, a dedução das despesas com a saúde passou a ser feita através de deduções directas à colecta. Essa dedução estabelece, em termos gerais, que 30% do montante de despesas com a saúde que o contribuinte apresente serão deduzidos à colecta de imposto. O montante de despesas é ilimitado e o conceito de despesa de saúde considerado tem vindo a ser actualizado ao nível do seu conteúdo e do reconhecimento específico de algumas despesas como enquadráveis ou não nesta dedução.

As maiores dificuldades colocavam-se no que respeita à dedutibilidade das despesas de bens e serviços que, apesar de não terem finalidade exclusivamente terapêutica, eram objecto de prescrição médica específica. O Legislador fiscal, e perante abusos nas deduções na aquisição de muitos bens e serviços publicitados como conferindo esse direito indevido (cosméticos, produtos naturais, produtos dietéticos, colchões ortopédicos, frequência de ginásios, entre outros) sentiu a necessidade de precisar a noção de despesa de saúde que conferisse direito à dedução, em sede de IRS, por duas vias:

- Através da remissão para o disposto no CIVA, considerando as resultantes de aquisições de bens e serviços isentas ou tributadas à taxa reduzida em sede deste imposto; e
- Através da criação de limites máximos para despesas tributadas à taxa normal de IVA, quando prescritas por receita médica, como dispõe a al. d) do n.º 1 do art.º 82.º do CIRS.

4.2.1.6. DESPESAS DE EDUCAÇÃO

O CIRS, no seu art.º 83.º estipula que são dedutíveis à colecta 30% das despesas de educação e formação profissional do sujeito passivo e seus dependentes. Este valor encontra-se, em 2010, limitado a 160% do valor do salário mínimo nacional mais elevado, excepto se se tratar de sujeito passivo ou dependente deficiente, para os quais não existe qualquer limite. Contudo, para agregados com três ou mais dependentes a seu cargo, ao limite mencionado acresce 30% do valor mensal do salário mínimo nacional mais elevado, por cada um deles. Para além do que vem mencionado no CIRS, o conceito de despesas de educação foi motivo de esclarecimento, por parte da Administração Fiscal, na Circular 22, de 19/19/1994 e na Circular 2, de 19/02/1999. Nelas se dispunha quais os encargos aceites e não aceites para efeitos de dedução fiscal, bem como a definição de que apenas seriam de considerar os resultantes suportados com a frequência em estabelecimentos de ensino integrados no Sistema Nacional de Educação, ou por ele reconhecidos.

Quadro 4.5. Deduções à Colecta - Educação
(em milhões de euros)

	2005	2006	2007	2008	2009
Educação	253	264	277	292	299

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos da DGCI

Como se depreende do Quadro 4.3., cerca de 20% dos agregados familiares, sujeitos a IRS, declaram despesas de educação, embora com tendência decrescente, em termos de número de agregados. Contudo, e segundo dados estatísticos provenientes da DGCI, estas deduções apresentam um agravamento em termos de montantes, passando de 253 milhões de euros, em 2005, para 299 milhões de euros, em 2009, tal como demonstra o Quadro 4.5.

4.2.1.7. IVA SUPORTADO

O DL 17/2003, de 4 de Fevereiro, visou a promoção do reforço dos instrumentos de combate à fraude e evasão fiscais. Identificaram-se alguns dos sectores do pequeno comércio e prestações de serviços, nomeadamente os da alimentação e bebidas, reparação de bens de equipamento doméstico e reparação automóvel, onde se registavam significativas margens de fuga à tributação, quer em sede de IRS, quer em sede de IVA. Decretou-se, então, no sentido de se criar uma dedução à colecta do IRS de parte do IVA suportado nas despesas realizadas, e devidamente documentadas, com a aquisição dos referidos bens e serviços. Este benefício apenas vigorou nos anos de 2003 e 2004, não tendo tido grande impacto ao nível das despesas fiscais.

4.2.1.8. AQUISIÇÃO DE COMPUTADORES

A Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro, no seu art.º 49-D, estipulou que, apenas para os anos de 1998 a 2001, seriam dedutíveis à colecta do IRS 20% dos montantes despendidos com a aquisição de computadores para uso pessoal, limitado a um certo montante. Contudo, este benefício prolongou-se no tempo, apenas tendo assistido a uma suspensão nos anos de 2004 e 2005. Há que salientar, porém, que estes interregnos tiveram impacto na despesa fiscal nos anos de 2005 e 2006, pelo facto da liquidação do IRS só se verificar no ano seguinte. Deve, também, mencionar-se que, de 2001 a 2005, em média, a despesa fiscal com a aquisição de computadores foi de cerca de 3% do total, e de 2007 a 2010, também em média, a despesa fiscal aumentou para cerca de 7% do total.

4.2.1.9. JUROS DE HABITAÇÃO

O CIRS, no seu art.º 85.º, estipula que são dedutíveis à colecta 30% dos encargos com juros e amortizações de dívidas contraídas com a aquisição, construção ou beneficiação de imóveis para habitação, própria e permanente, ou arrendamento, devidamente comprovado para habitação permanente do arrendatário, até um determinado limite, actualizado anualmente, em sede de OE.

Quadro 4.6. Deduções à Colecta - Juros de Habitação
(em milhões de euros)

	2005	2006	2007	2008	2009
Juros de habitação	445	477	503	580	562

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos da DGCI

Como se depreende do Quadro 4.3., cerca de 24% dos agregados familiares, sujeitos a IRS, declararam despesas com juros de habitação, embora, de 2008 para 2009, a tendência tenha sido decrescente, em termos de número de agregados. Contudo, e segundo dados estatísticos provenientes da DGCI, estas deduções apresentam um agravamento em termos de montantes, passando de 445 milhões de euros, em 2005, para 562 milhões de euros, em 2009, tal como demonstra o Quadro 4.6.

Em síntese:

Da análise quantitativa aos benefícios fiscais, em sede de IRS, conclui-se que a despesa fiscal, tal qual nos é apresentada na CGE, e face ao total da receita fiscal, assume uma tendência decrescente. Porém esta tendência não é contínua, no período em análise, tendo esta relação, de 2001 para 2004, evoluído de 6,5% para 7,7%. Daí em diante, o rácio alternou entre os 3,3%, em 2006 e 2008, e os 4,4%, em 2007.

Contudo, esta quantificação da despesa fiscal no orçamento, apresenta uma série de limitações, tal como refere o Relatório Final da Comissão para a Orçamentação por Programas (2008:34):

- (i) Não considera a despesa fiscal relativa aos Serviços e Fundos Autónomos e Administração Regional e Local;

- (ii) Aborda a despesa fiscal apenas no âmbito da tributação do rendimento e do consumo, sendo omissa em relação à tributação do património; e
- (iii) Não são, no OE, consideradas como geradoras de despesa fiscal as deduções à colecta do IRS por despesas de Educação e Saúde.

Este último ponto é crucial na correcta análise das despesas fiscais do Estado. Se se considerar que somente nestes dois benefícios fiscais, entre 2005 e 2009, estão quantificados valores acumulados na ordem dos quatro milhões de euros, a noção de despesa fiscal toma outra dimensão.

Na opinião de Morais (2008:152), as deduções à colecta são uma forma de concretizar a concessão de benefícios fiscais, pelo que deveriam constar no respectivo Estatuto, e como tal deveriam ser incluídas na síntese informativa que consta do OE.

Sendo assim, analisando a despesa fiscal, incluindo aos benefícios que constam no OE as principais deduções à colecta (Saúde, Educação e Juros de Habitação), em sede de IRS, para os períodos de 2005 a 2009, porquanto os dados estatísticos provenientes da DGCI/DGITA se limitam a este intervalo temporal, tem-se que:

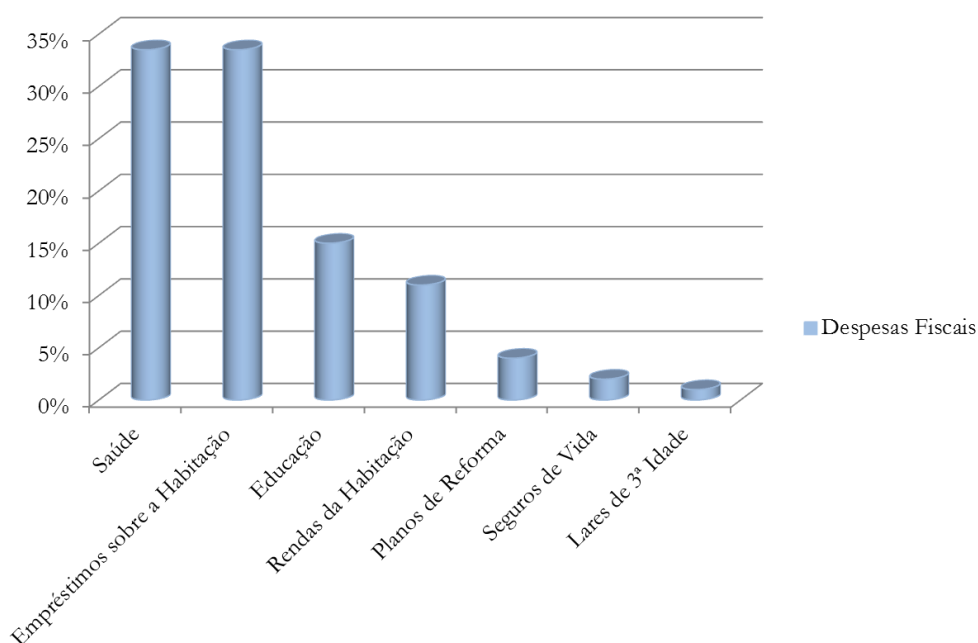
- Os valores ascendem a 1.779 milhões, em 2005, e a 1.880 milhões, em 2009;
- Em 2006, pelos motivos atrás expostos, verificou-se uma redução nos montantes dos benefícios fiscais contemplados no OE. Porém, as deduções à colecta não assumiram a mesma tendência, o que conduziu a que, efectivamente, a relação entre despesa e receita fiscal, se situasse, não em 3,3%, mas sim em 19%.

Daqui se depreende a influência que as despesas fiscais assumem no total do OE e a necessidade de se contemplar a determinação total e exacta dos seus valores.

4.2.2. IMPACTO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS NOS AGREGADOS FAMILIARES PORTUGUESES

Em 2 de Junho de 2011, o site *www.economiafinancas.com*, colocou a votação a seguinte pergunta: “Qual das despesas que abate no IRS é mais relevante para si?”. A amostra foi de 934 leitores e o resultado estatístico foi o seguinte:

Gráfico 4.1. Qual das despesas que abate no IRS é mais relevante para si?



Fonte: *www.economiafinancas.com*

Embora este inquérito tenha origem não oficial, pode-se daqui tecer duas observações:

- A grande importância das despesas de saúde e das despesas com juros de habitação para os agregados familiares; e
- A relevância quase imperceptível dos Planos de Poupança-Reforma, na óptica fiscal.

Em seguida, analisam-se, individualmente, os benefícios fiscais e as deduções à colecta que apresentam maior importância, quantitativa e qualitativa, para os agregados familiares.

4.2.2.1. DEFICIENTES

A Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, revogou o art.º 16.º do EBF, que permitia isentar de tributação, em sede de IRS, os rendimentos das categorias A, B e H auferidos por titulares deficientes, mediante limites estabelecidos. Esta alteração legislativa teve por base a conclusão de que o benefício fiscal atribuído, para o mesmo montante de rendimento, diferia consoante as categorias em que esse rendimento se integrava. Tomando como exemplo um contribuinte não casado, sem dependentes e com grau de invalidez inferior a 80%, o montante dos benefícios fiscais concedidos pelo Estado seriam os que constam do Quadro 4.7.

Quadro 4.7. Benefício Fiscal por Categorias de Rendimentos
(em euros)

Categoria de Rendimento	Rendimento Anual	Imposto Apurado		Benefício Fiscal
		Sem deficiência	Com deficiência	
Cat. A - Trabalho Dependente	10.000	523,74	0,00	523,74
	20.000	2.866,79	191,25	2.675,54
	30.000	6.264,04	1.472,16	4.791,88
Cat. H - Pensões	10.000	30,96	0,00	30,96
	20.000	1.887,83	98,94	1.788,89
	30.000	4.847,67	1.765,30	3.082,37
Cat. F - Rendimentos Prediais	10.000	1.300,33	1.184,56	115,77
	20.000	3.997,67	3.881,90	115,77
	30.000	7.397,67	7.281,90	115,77

Fonte: Relatório do OE 2007

Da leitura do Quadro 4.7., depreende-se que, para os mesmos níveis de rendimento, o valor do benefício fiscal depende da categoria em que o rendimento se insere, sendo que para as categorias A e H, o valor do benefício cresce com o nível de rendimento.

No entanto, para agregados com o mesmo rendimento, o valor do benefício atribuído depende da proporção de rendimentos que é gerado por cada um dos sujeitos passivos.

Quadro 4.8. Rendimento gerado pelo Sujeito Passivo com deficiência (%)

Rendimento do Agregado	% de Rendimento gerado pelo Sujeito Passivo com deficiência				
	0%	20%	50%	80%	100%
10.000	217,50	7,50	0,00	0,00	0,00
20.000	1.915,30	993,60	256,80	0,00	68,70
30.000	4.147,80	2.737,80	1.210,00	551,50	754,20
40.000	8.480,00	4.574,20	2.972,50	2.085,40	2.869,00

Fonte: Relatório do OE 2007

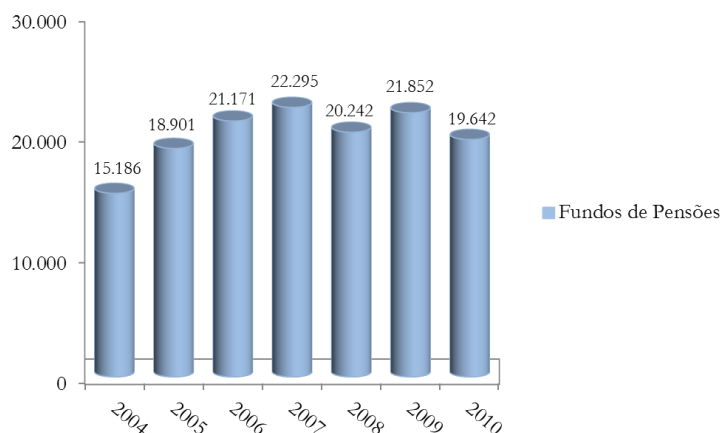
A título de exemplo, e atendendo aos dados constantes no Quadro 4.8., para um agregado com rendimentos de 20.000 euros anuais, o imposto apurado é de 1.915,30 euros no caso do sujeito passivo com deficiência não contribuir para a formação do rendimento; caso a sua contribuição seja de 80%, o imposto apurado é nulo. Daqui se observa que: (i) para o mesmo montante de rendimento do agregado, surgem valores de imposto apurado muito distintos, diminuindo à medida que aumenta a contribuição do sujeito passivo com deficiência; (ii) um montante de rendimento superior pode ter uma taxa de tributação média inferior.

Estes foram, portanto, e segundo o Relatório do Orçamento do Estado para 2007, os motivos para a correcção de distorções, por forma a impedir que o benefício fiscal não se fizesse depender do montante ou da categoria de rendimento, não dependesse das combinações de rendimento no agregado, não introduzisse efeitos regressivos e fosse simples e transparente, pese embora a despesa fiscal se mantivesse constante.

4.2.2.2. PLANOS DE POUPANÇA-REFORMA

A eliminação do benefício fiscal relativamente aos Planos de Poupança-Reforma, que teve lugar em 2005, não teve impacto na subscrição daquele tipo de produto financeiro. A reforma da Segurança Social é um dos factores de maior preocupação para os portugueses que, cada vez mais, procuram os PPR como complementos à sua pensão garantida pelo Estado. Num artigo do Diário Económico, datado de 23 de Janeiro de 2007, pode ler-se que «o aumento da adesão aos PPR em 2005, sem benefícios fiscais, revela a consciência da necessidade da poupança para a reforma e mostra que o benefício fiscal não serve de incentivo à subscrição deste tipo de produtos».

Gráfico 4.2. Evolução dos Fundos de Pensões
(milhares de Euros)



Fonte: Instituto de Seguros de Portugal

O Gráfico 4.2., elaborado com base em dados obtidos através do Instituto de Seguros de Portugal, demonstra que de 2005 para 2006, os montantes aplicados em PPR não só não diminuíram, como até aumentaram, de 18,9 milhões de euros para 21,2 milhões de euros. Tal pode resultar também do facto de grande parte dos empréstimos bancários concedidos para aquisição de habitação, própria e permanente, exigirem, como medida de bonificação do *spread* negociado o reforço anual neste tipo de poupança.

4.2.2.3. ENERGIAS RENOVÁVEIS

No plano das energias renováveis, os benefícios atribuídos pelo Estado em 2009 culminou num acréscimo de aquisições de equipamentos de energias renováveis, nomeadamente, de painéis solares. Até 2008, os gastos em energias renováveis não eram cumulativos com os encargos relativos aos imóveis.

Ou seja, tomando como exemplo um contribuinte com prestações de crédito à habitação de 5.000 euros e despesas com a compra de uma panel solar de 4.000 euros, em 2008 podia deduzir 1.363 euros.

Pelas regras de 2007, o montante a deduzir limitar-se-ia a 777 euros ⁽⁵⁾.

Porém, foram os programas de incentivos à utilização de energias renováveis, concedidos pelo Estado que impulsionaram o consumo de painéis solares. No Anexo 1., pode-se verificar que a quantidade de equipamentos instalados ao abrigo da *Medida Solar Térmico 2009* foi de 49.580.

Em 2010, esta medida já não contemplava particulares, porém a dedução à colecta alargou-se a mais situações, tais como a colocação de vidros duplos e obras de melhoramento térmico em habitações. Existe, desde 2009, uma dedução de 30% dos montantes gastos com veículos sujeitos a matrícula exclusivamente eléctricos ou movidos a energias renováveis não combustíveis, contudo só a partir de 2010 se passaram a comercializar este tipo de veículos em Portugal, acrescido ainda de um outro incentivo por parte do Estado: os particulares que adquirissem um dos primeiros cinco mil carros eléctricos, teriam direito ao valor de cinco mil euros, sendo que este poderia chegar mesmo a 6.500 euros no caso de a aquisição do novo veículo eléctrico ter sido realizada à custa do abate de um veículo convencional.

Contudo, torna-se, ainda, prematuro analisar até que ponto este benefício é capaz de influenciar o contribuinte na opção pela aquisição de um veículo automóvel desta natureza.

4.2.2.4. DESPESAS DE SAÚDE

O direito à protecção da saúde de que todos os cidadãos gozam tem, naturalmente, uma vertente económica, que advém, por um lado, dos avultados recursos financeiros que o Estado anualmente despende para garantir aos utentes do SNS o exercício desse direito fundamental; por outro, através do mecanismo da dedução à colecta, que permite deduzir 30% do valor de despesas de saúde que o sujeito passivo teve de suportar ao recorrer a cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação, quer no serviço de saúde público, quer no serviço de saúde privado.

⁽⁵⁾ A dedução de encargos com imóveis correspondia, em 2008, a 30% do montante juros, amortizações e rendas, com o limite de 586 euros, enquanto a dedução de encargos com equipamentos de energias renováveis correspondia a 30% do montante investido, com o limite de 777 euros.

No entanto, o sistema de deduções à colecta de despesas de saúde carece de equidade e justiça fiscal.

De acordo com os dados do Quadro 4.9., e que constam do Relatório Final da Comissão para a Sustentabilidade do SNS, conclui-se que 10% dos mais ricos da população recuperam 27% das suas despesas com saúde, enquanto 10% dos mais pobres recuperam apenas 6% das suas despesas com saúde.

Quadro 4.9. Despesa recuperada pelos agregados, ordenados por decis de rendimento líquido equivalente (%)

Decis de rendimento líquido equivalente	% de Despesas recuperadas		
	1980	1990	2000
1 (mais pobre)	0%	1%	6%
2	0%	2%	7%
3	0%	5%	11%
4	0%	7%	11%
5	0%	9%	15%
6	1%	10%	18%
7	1%	15%	19%
8	1%	17%	21%
9	1%	22%	24%
10 (mais rico)	2%	27%	27%
Total Nacional	1%	14%	18%

Fonte: Relatório Final da Comissão para a Sustentabilidade do SNS (2006)

Daqui se depreende que a dedução fiscal em saúde torna o IRS menos progressivo, reduz a equidade do financiamento da saúde, visto serem os agregados mais ricos da população que maior benefício obtém. Também a justiça fiscal é questionada, na medida em que indivíduos com rendimentos baixos e pensionistas, que recebam pensões de valor inferior ao rendimento mínimo mensal, não são contemplados com este benefício: no primeiro caso, porque não têm imposto para deduzir e, no segundo, por se encontrarem abaixo do limite a partir do qual a declaração do seu rendimento, para efeitos fiscais, é legalmente exigível.

4.2.2.5. DESPESAS DE EDUCAÇÃO

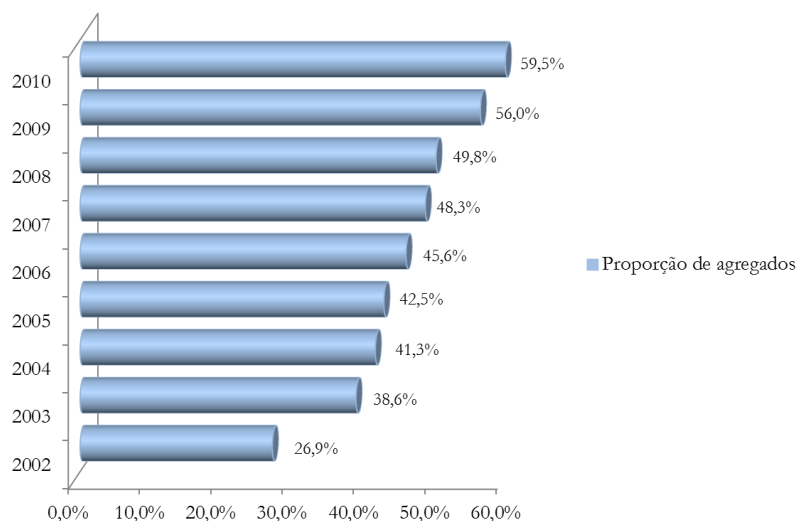
No que respeita às despesas de educação, a análise não é linear, pois embora se possa aplicar o mesmo critério das despesas de saúde, na medida em que os agregados familiares com rendimentos mais elevados, terão mais imposto a pagar, logo maior probabilidade têm de aproveitar esta dedução na sua totalidade. Porém, ao contrário do que sucede com a dedução das despesas de saúde, as relacionadas com as despesas de educação têm limite: em 2010, e nos termos do art.º 83.º do CIRS, pode deduzir-se à colecta 30% das despesas de educação e formação profissional do sujeito passivo, e seus dependentes, com limite de 160% do valor do Indexante dos Apoios Sociais (IAS).

Contudo, se até determinado grau de ensino, cabe aos sujeitos passivos a escolha do tipo de ensino, privado ou público, a facultar aos seus dependentes, a partir de um nível mais elevado, nomeadamente no acesso ao ensino superior, tal não se revela tão simples. Um agregado familiar de elevados rendimentos pode não beneficiar, no seu todo, desta dedução; enquanto um outro, com rendimentos mais moderados, poderá desfrutar numa boa parte deste benefício.

4.2.2.6. AQUISIÇÃO DE COMPUTADORES

A compra de material informático passou a gozar de benefícios fiscais, em sede IRS, em 1998 e tratava-se, à primeira vista, de facilitar a massificação da utilização da informática e do acesso à internet. A versão actual do art.º 68.º do EBF garante que metade dos montantes gastos na aquisição de computadores pessoais, incluindo *software* e aparelhos de terminal, é dedutível em IRS até ao limite de 250 euros. Esta regra vale entre 2009 e 2011 para um computador por cada membro do agregado familiar que frequente um qualquer nível de ensino, mas só se aplica se o computador for de uso pessoal, se a taxa de IRS do agregado for inferior a 42% e se o computador for novo. As alterações ao EBF em 2006, depois de um breve período em que o benefício foi eliminado, permitiram uma mudança no seu carácter. Por um lado, excluíram-se os agregados com taxas de IRS de 42%, por outro, passou a exigir-se a existência de estudantes no agregado familiar. A taxa de dedutibilidade também aumentou: de 20% para 50%, e o limite foi alargado: de 150 euros para 250 euros.

Gráfico 4.3. Proporção de agregados domésticos privados com pelo menos um indivíduo com idade entre os 16 e 74 anos com computador em casa



Fonte: INE

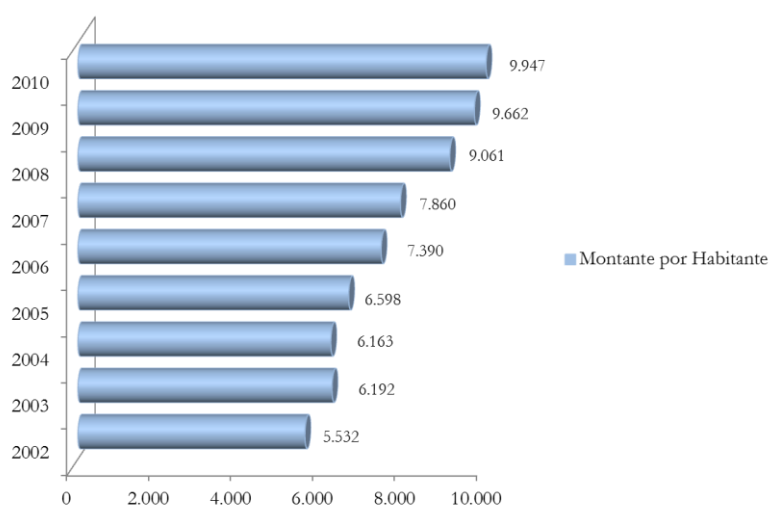
Da análise ao Gráfico 4.3., pode concluir-se que, de 2002 a 2010, em termos relativos, a aquisição de computadores para uso pessoal, aumentou 32,6%, o que leva a crer que, embora sem dados concretos (uma vez que não é conhecido o número exacto dos indivíduos, que à data, preenchiam todos os requisitos necessários à correcta dedução), parte deste acréscimo poderá dever-se à possibilidade de dedução desta despesa, em sede de IRS. O que é um facto é que a variação na proporção do número de agregados domésticos privados, nestas condições, manteve-se praticamente inalterada entre 2004 e 2005, período em que este benefício fiscal foi suprimido.

4.2.2.7. JUROS DE HABITAÇÃO

Em 2001, o CIRS previa um abatimento, ao rendimento líquido total dos sujeitos passivos, de um valor correspondente a 10% dos montantes aplicados na construção ou aquisição de imóveis destinados exclusivamente a habitação própria e permanente do investidor, sem recurso ao crédito, e até um determinado limite fixado, ou para efectivo e comprovado arrendamento, para os mesmos fins, sem que o valor da renda excedesse os 8% do capital investido. Esta medida tinha sido criada com o intuito de fomentar a concessão de

incentivos ao sector habitacional. Porém, o impacto deste benefício não teve grande expressividade, uma vez que a aquisição de imóveis era efectuada, na sua larga maioria, com o recurso ao crédito bancário. Foi introduzida, então, uma dedução à colecta que contempla 30% dos montantes despendidos, até um determinado limite fixado e actualizado anualmente, com juros e amortização de dívidas contraídas com a aquisição, construção e beneficiação de imóveis, para habitação própria, ou para arrendamento, com fins de habitação permanente. Esta dedução foi, conforme informação constante do Quadro 4.3., aproveitada por mais de um milhão de agregados familiares. Contudo, motivado pelas taxas de juro acessíveis e pelos *spreads* bancários a serem negociados a taxas altamente competitivas, o fácil acesso ao crédito bancário impulsionou o excessivo endividamento das famílias portuguesas. O Gráfico 4.4 permite concluir que, de 2002 a 2010, o crédito à habitação por habitante cresceu cerca de 80%, de 5.532 euros para 9.947 euros. A dedução à colecta de juros de habitação foi sendo, sempre, actualizada no sentido ascendente, não permitindo travar esta tendência.

Gráfico 4.4. Crédito à Habitação por habitante (€)



Fonte: INE

Em síntese:

Da análise supra, resulta que os benefícios fiscais que apresentam maior relevância para os agregados familiares, conforme indicado no Quadro 4.3., são os relacionados com funções básicas, tais como: saúde, habitação e educação.

Embora o princípio subjacente a este tipo de desagravamentos na tributação reflecta um cariz de justiça social e fiscal, na medida em que estas são despesas que contribuem para a redução da capacidade contributiva do sujeito passivo, e como tal devem ser relevadas aquando do pagamento do imposto, o que é um facto é que, na prática, o resultado é muito distinto:

- A ser possível a dedução destes à colecta, sê-lo-á apenas até à sua concorrência, o que pressupõe que quem aufera rendimentos mais baixos não será contemplado com estas medidas;
- No que respeita à dedução das despesas com amortização e juros de empréstimos concedidos para aquisição de habitação, própria e permanente, a sua permissão “premeia” o endividamento das famílias;
- Os restantes benefícios fiscais, nomeadamente aquisição de computadores ou de equipamentos de energias renováveis, são dirigidos a contribuintes com significativo poder de compra.

Contudo, certos benefícios podem ter grande impacto enquanto despesa fiscal, mas ao nível dos agregados familiares serem insuficientes. É o que sucede com os destinados aos sujeitos passivos deficientes. Recorre-se ao sistema fiscal, como forma de promover apoio a este tipo de cidadãos, ao invés de garantir um conjunto de estruturas e infra-estruturas, capazes de servir as suas necessidades especiais. Tal como descrito no 1º Relatório de Avaliação sobre o Plano de Acção para a Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidades (PAIPDI) (2008:9)

O deserto de concretização de medidas nestas áreas [educação, formação profissional e trabalho] ou a adopção de medidas economicistas dão-nos a real dimensão da falta de estratégia e da ausência de vontade política para a adopção de políticas e medidas eficazes que assegurem a plena inclusão dos cidadãos com deficiência na sociedade portuguesa.

Para além de que, do conjunto de cidadãos portadores de deficiência, apenas beneficiam do incentivo fiscal os enquadrados no conceito, nos termos do n.º 5 do Art.º 87.º do CIRS, ou seja, toda e qualquer pessoa que apresente um grau de deficiência, devidamente comprovado, igual ou superior a 60%.

Pelo exposto se deduz que a equidade e a justiça fiscal ficam, assim, comprometidas com a existência dos benefícios fiscais, em sede de IRS, porquanto a contribuição é geral e o aproveitamento é particular e, tal como refere o Relatório do Grupo para o Estudo da Política Fiscal (2009: 189)

O instrumento fiscal não é, por regra, o meio mais eficaz de prosseguir objectivos extra fiscais, por mais relevantes que sejam, nomeadamente, o de justiça social, de repartição secundária do rendimento. Há, desde logo, que ter consciência que a “arma” fiscal tem pouca precisão: muitos dos benefícios acabam por aproveitar, também, a outros contribuintes que não aqueles aos quais foram dirigidos.

4.3. BENEFÍCIOS FISCAIS OU REDUÇÃO DAS TAXAS DE IMPOSTO?

Os milhões de euros destinados à cobertura das despesas fiscais são, efectivamente, pagos por todos os contribuintes, por via dos impostos, mas apenas alguns beneficiam da possibilidade de deduzir ao imposto apurado a contrapartida.

Por outro lado, quanto mais isenções existirem, maiores taxas existirão.

Como atrás se disse, a carga fiscal é proporcional na sua obtenção e na sua aplicação: se pela existência de mais benefícios fiscais a arrecadação de receitas ficar diminuída, então o Estado terá que se socorrer de alternativas, por forma a repor as condições iniciais (as despesas públicas não decrescem pelo facto de se concederem excepções à tributação), o que pressupõe, em larga medida, aumentos de taxas de imposto a pagar.

Também os contribuintes que apresentam um montante de imposto liquidado superior têm mais oportunidades de descontar despesas fiscalmente aceites, o que se traduz em injustiça fiscal.

A esmagadora maioria dos pensionistas recebe pensões inferiores ao valor da retribuição mínima mensal garantida, pelo que não têm qualquer possibilidade de descontar, sequer, as suas despesas com a saúde (apesar destas representarem um encargo pesado) pois, como o rendimento é muito baixo, ou não pagam imposto ou pagam um valor muito reduzido. Assim, quanto mais elevado for o rendimento, maior poderá ser o valor do desconto, pois para descontar é preciso ter imposto suficiente a que se possa deduzir a despesa.

Tal como defende Lopes (2008:126) «os benefícios fiscais e as altas taxas de tributação sempre estiveram relacionados. Isto é, taxas mais altas originam a pressão para mais benefícios, mas a erosão das bases de incidência trazida por novos benefícios induz taxas mais altas».

CONCLUSÃO

Os impostos são, nas sociedades modernas, um instrumento a que os Governos recorrem, por forma a transferirem recursos de uso privado para uso público, e são definidos como uma prestação pecuniária, de carácter coercivo, definitiva, em benefício do Estado ou de um outro ente público, sem uma contrapartida imediata e directa para o contribuinte.

A importância que o sistema fiscal – entendido como o conjunto de impostos, vigente num determinado país ou espaço geográfico – assume, quer do ponto de vista estritamente financeiro, quer da sua influência sobre a economia e o contexto social, leva a que, permanentemente, sejam equacionadas as características que o mesmo deve revestir.

Assim sendo, uma das finalidades do imposto é a obtenção de receitas, com vista a financiar a provisão de bens públicos. Torna-se, pois, fundamental verificar em que medida o Sistema Fiscal é capaz, ou não, de gerar o conjunto de meios financeiros considerados necessários.

Coloca-se, ainda, a questão de saber em que medida a repartição de tal carga fiscal é efectuada de forma equitativa, e não arbitrária, e se o objectivo de utilização dos impostos, enquanto instrumento de redistribuição de rendimento e de riqueza, está a ser adequadamente prosseguido.

É ao nível do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, sobretudo devido à sua característica de personalização e de aplicação de taxas progressivas, que tal é conseguido: diminuição das desigualdades, mediante a capacidade contributiva dos agregados familiares. Por outras palavras, todos os sujeitos passivos singulares devem pagar impostos com taxas razoáveis, não confiscatórias, e na medida das suas possibilidades. Porém, só deve pagar impostos quem tiver um mínimo de capacidade económica, o que pressupõe que tenha um rendimento acima do denominado “mínimo de existência”, e até ao limite da satisfação dos fins a que o Estado se propõe, os quais devem produzir vantagens claras para a comunidade.

Surge, assim, o conceito de benefício fiscal, onde se integram, designadamente, as isenções, as reduções de taxas, as deduções à matéria colectável e à colecta, as amortizações e as reintegrações aceleradas. O seu objectivo originário prende-se com a adopção de medidas destinadas a reduzir ou eliminar o custo fiscal que, na sua falta, incidiria sobre um determinado sujeito passivo ou actividade, promovendo diversas formas de injustiça.

Em sede de IRS, os objectivos dos benefícios fiscais são tão díspares como o incentivo à poupança, o apoio à cultura, saúde ou habitação, e a protecção ambiental ou de pessoas portadoras de deficiência.

Em Portugal, o número excessivo e demasiado disperso de benefícios fiscais contribuiu para a criação do Estatuto dos Benefícios Fiscais, em 1989, cujo intuito foi o de permitir a definição de um regime comum aos diversos benefícios, e assim para uma melhor análise da política fiscal adoptada e da real eficiência dos benefícios em vigor.

No n.º 1 do art.º 2.º do EBF, encontram-se definidos os benefícios fiscais como sendo «medidas de carácter excepcional», consagrando-se, no seu art.º 3.º, a transitoriedade dos mesmos ao sujeitar as normas que os criam e prevêem a uma avaliação periódica, impedindo a sua transformação em privilégios fiscais, pela determinação de um período de vigência de cinco anos.

Contudo, verifica-se que a tendência é a de, uma vez previstos e atribuídos, se manterem por tempo indefinido.

Cada benefício fiscal concedido, considerado isoladamente, surge legitimado por um fim em si mesmo importante. No entanto, há que atender que a acumulação de sucessivos benefícios retira coerência ao sistema, necessariamente entendido como um todo. E o multiplicar das excepções destrói a regra.

Tal facto torna o sistema obscuro e promove a injustiça e a ineficiência fiscais, na medida em que o instrumento fiscal não é, por regra, o meio mais eficaz de prosseguir objectivos extra fiscais, por mais relevantes que sejam. Há, desde logo, que ter consciência que a “arma” fiscal tem pouca precisão: muitos dos benefícios acabam por aproveitar, também, a outros contribuintes que não aqueles aos quais foram dirigidos.

Os benefícios fiscais acarretam para o Estado um custo significativo, calculado através do montante de receita fiscal que deixou de ser cobrada pela utilização que deles fizeram os contribuintes. Assumem, nesse sentido, a natureza de *despesa fiscal*.

Embora em Portugal não se verifique a existência de um verdadeiro orçamento de despesas fiscais, nem por isso a LEO portuguesa deixou de exigir a disponibilização de dados informativos e justificativos dos benefícios fiscais concedidos e do seu respectivo custo. Tal informação integra o Relatório que acompanha a Proposta de OE elaborada anualmente pelo Executivo.

No período em análise do presente trabalho (2001-2010) as despesas fiscais, em sede de IRS, originaram um incremento médio de cerca de 5,4% relativamente à correspondente receita fiscal, tendo totalizado valores superiores a quatro milhões de euros.

Contudo, este valor, apesar de oficial, demonstra ser incompleto, na medida em que não contempla as deduções à colecta, tal como indicia o Relatório Final da Comissão para a Orçamentação por Programas, datado de 2008.

No âmbito do presente trabalho foram analisados os benefícios fiscais, em sede de IRS, com maior contributo para o total das despesas fiscais, e sua relevância para os agregados familiares portugueses.

Foram, de facto, os benefícios associados a funções básicas, tais como saúde, habitação e educação os que maior impacto tiveram no total das despesas fiscais do Estado. Porém, os conceitos de equidade e justiça fiscais são questionados, pois os contribuintes que mais necessitam não são os reais destinatários.

O limite ao aproveitamento das medidas de excepção à tributação, que se traduz num regime de tributação mais favorável para o contribuinte, é a própria colecta, pelo que quem aufera rendimentos inferiores ao rendimento mínimo mensal garantido não será contemplado.

Por outro lado, benefícios fiscais associados à protecção ambiental ou ao estímulo à informatização parecem destinados a contribuintes com poder de compra.

Esta prática, embora legal e legítima, acaba por contrariar o espírito inerente ao conceito de justiça na tributação.

Em 2004, foram suprimidos benefícios que resultavam em importantes estímulos fiscais à poupança individual: os relativos às Contas Poupança-Habitação, Planos de Poupança-Reforma e Planos de Poupança-Reforma/Educação. Mais do que resultado de uma avaliação do interesse e eficácia desses incentivos ao aforro das famílias, tal decisão terá obedecido à necessidade de um aumento das receitas fiscais, de forma a minorar o défice das contas públicas.

Os benefícios fiscais deveriam ser utilizados de forma mais selectiva, obrigando a uma maior fundamentação e definição objectiva das finalidades económico-sociais perseguidas por cada um, sujeitando os mesmos a análises periódicas de “custo-benefício”, a reavaliações e à comprovação da sua efectiva necessidade, pertinência e eficácia.

Parece ser, no entanto, consensual que a diminuição, ou mesmo eliminação, dos benefícios fiscais, de regimes preferenciais e de isenções, seja uma medida premente em política fiscal.

Em conformidade, as medidas de natureza fiscal integradas na Proposta de Lei do Orçamento do Estado, já para o ano de 2011, e no que respeita ao IRS, assentam no reforço da equidade, mediante a introdução de alterações com vista a permitir uma distribuição mais justa da carga fiscal, e no alargamento da base de tributação, pela

limitação global dos benefícios fiscais aos contribuintes que integram escalões de rendimentos mais elevados

É cada vez mais clara a ideia de que ao Ministério das Finanças cabe ratear as receitas obtidas pelos diversos Ministérios, a quem incumbirá, por sua vez, a gestão e aplicação dos recursos nos fins a que se propõem, não devendo caber à fiscalidade a atribuição de apoios.

Sendo assim, constata-se que, embora o conceito dos benefícios fiscais integre razões de equidade fiscal e social, tal encontra-se desvirtuado, na medida em que o benefício para uns será sempre uma penalização para aqueles que não estejam em condições de os obter, pois a distribuição da carga fiscal não é mais do que um jogo de soma zero, sendo que enquanto uns ganham, outros perdem, em igualdade de proporção.

Nesta medida, será de avaliar, em detrimento dos benefícios fiscais, uma redução das taxas de tributação, aplicáveis a todos os contribuintes, sem qualquer tipo de diferenciação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO Portuguesa de Deficientes – *1.º Relatório de Avaliação PAIPDI* [em linha]. (Fev.2008). [Consult. 01.Nov.2011]. Disponível em http://www.apd.org.pt/index.php?searchword=PAIPDI&ordering=&searchphrase=all&Itemid=186&option=com_search

AZEVEDO, Rui Pedro Almeida – *Estatuto dos Benefícios Fiscais* [texto policopiado] Porto: Universidade do Porto, Faculdade de Direito, 2007. III Curso de Pós-Graduação em Direito Fiscal.

BAIRRADA, Cristela; MARTINS, António – *Uma nota sobre a justiça fiscal em Portugal* [em linha]. [Consult. 31 Jul. 2011]. Disponível em <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/egg/v13n3/v13n3a03.pdf>

BASTOS, Guilherme Xavier – *Estudos em memória de Teresa Lemos*. Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal. Lisboa: Centro de Estudos Fiscais, 2007. ISBN 978-972-653-174-6

CAMPOS, Diogo Leite de [et al.] – *Estudos de Direito Fiscal*. Edições Almedina. Coimbra: 2007. ISBN 978-972-40-3146-0.

CARLOS, Américo Fernando Brás – *Impostos: Teoria Geral*. Edições Almedina. Coimbra: 2006. ISBN 972-40-2864-X.

COMISSÃO para a Orçamentação por Programas – *Relatório Final* [em linha]. (2008). [Consult. 01.Nov.2011]. Disponível em <http://www.min-financas.pt/informacao-economica/informacao-economica-diversa/relatorio-final-da-comissao-para-a-orcamentacao-por-programas>

COMISSÃO para a Sustentabilidade do Financiamento do Serviço Nacional de Saúde – *Relatório Final* [em linha]. (Fev.2007). [Consult. 15.Ago.2011]. Disponível em <http://www.portaldasaude.pt/NR/rdonlyres/050CB0A2-7ACC-4975-A1E4-4312A1FBE12D/0/RelatorioFinalComissaoSustentabilidadeFinanciamentoSNS.pdf>

Dissertação de Mestrado

DECRETO n.º 16731. *D.R. I Série.* 83, Suplemento (13-04-1929) 909-951.

DECRETO-LEI n.º 232/84. *D.R. I Série.* 160 (12-07-1984) 2102-2103.

DECRETO-LEI n.º 394-B/84. *D.R. I Série.* 297, Suplemento (26-12-1984) 3924-(12)-3924-(44).

DECRETO-LEI n.º 442-A/88. *D.R. I Série.* 277, Suplemento (30-11-1988) 4754-(2)-4754-(35).

DECRETO-LEI n.º 485/88. *D.R. I Série.* 301, 2.º Suplemento (30-12-1988) 5146-(12)-5146-(14).

DECRETO-LEI n.º 215/89. *D.R. I Série.* 149 (01-07-1989) 2578-2591.

DECRETO-LEI n.º 95/90. *D.R. I Série.* 66 (20-03-1990) 1371-1374.

DECRETO-LEI n.º 198/2001. *D.R. I Série A.* 152 (03-07-2001) 3923-4012.

DECRETO-LEI n.º 108/2008. *D.R. I Série.* 122 (26-06-2008) 3929-3962.

ECONÓMICO – *Incentivos fiscais sem efeito nos PPR* [em linha]. (23 Jan. 2007). [Consult. 31 Jul. 2011]. Disponível em http://diarioeconomico.sapo.pt/edicion/diarioeconomico/edicion_impresa/financas/pt/desarrollo/731286.html

ECONOMIA E FINANÇAS - *Qual das despesas que abate o IRS é mais relevante para si? (Resultados)* [em linha]. (02 Jun. 2011). [Consult. 31 Jul. 2011]. Disponível em <http://www.economiafinancas.com/2011/06/qual-das-despesas-que-abate-o-irs-e-mais-relevante-para-si-resultados/>

FARIA, M. T. - Breves notas sobre benefícios fiscais numa perspectiva económica. In Faculdade de Direito de Lisboa, Instituto de Direito Económico, Fiscal e Financeiro, Associação Fiscal Portuguesa, *15 anos da Reforma Fiscal de 1988/89: Jornadas de Homenagem ao Professor Doutor Pitta e Cunha*. Coimbra: Almedina, 2005. ISBN 972-40-2696-5. pp. 355-358.

Dissertação de Mestrado

FAUSTINO, Manuel – *IRS – De Reforma em Reforma*. Lisboa: Áreas Editora, 2003. ISBN 972-8472-41-2.

FERREIRA, Rogério Fernandes - *Análises de Fiscalidade e Contabilidade*. Lisboa: Publisher Team, 2006. ISBN 989-601-028-5.

GUIMARÃES, Joaquim Fernando da Cunha – O Sistema Fiscal Português: Uma breve análise. *Boletim APECA*. n.º 121 (Abr. 2005), p.p. 16-30.

LEI n.º 1368. *D.R. I Série*. 197 (21-09-1922) 1019-1026.

LEI n.º 106/88. *D.R. I Série*. 216 (17-09-1988) 3820-3826.

LEI n.º 8/89. *D.R. I Série*. 94, Suplemento (22-04-1989) 1760-(2)-1760-(5).

LEI n.º 30-G/2000. *D.R. I Série A*. 299, 3.º Suplemento (29-12-2000) 7492-(653)- 7492-(692).

LOPES, Cidália Maria - *Quanto custa pagar de Impostos em Portugal?: Os custos de cumprimento da tributação do rendimento*. Coimbra: Almedina, 2008. ISBN 978-972-40-3431-7.

MARTÍNEZ, Soares – *Direito Fiscal*. 9.ª ed. Coimbra: Almedina, 1997. ISBN 972-40-0661-0.

MARTINS, Guilherme Waldemar – *A Despesa Fiscal e o Orçamento do Estado no Ordenamento Jurídico Português*. Coimbra: Almedina, 2004. ISBN 972-40-2110-6.

MATEUS, Abel M. – *A Competitividade Fiscal no contexto da União Europeia* [em linha]. (Out. 2000). [Consult. 8 Ago. 2011] Disponível em <http://docentes.fe.unl.pt/~mateus/publicacoes/A%20COMPETITIVIDADE%20FISCAL.pdf>

MEIRELES, Miguel; FAUSTINO, Manuel. - *10 anos de Imposto sobre o Rendimento*. Lisboa: Publiestudos, 2001. ISBN 972-98708-0-2.

Dissertação de Mestrado

MINISTÉRIO das Finanças – *Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013* [em linha]. (2010). [Consult. 01.Nov.2011]. Disponível em <http://www.min-financas.pt/informacao-economica/programa-de-estabilidade-e-crescimento/pec/programa-de-estabilidade-e-crescimento-2010-2013-2013-linhas-de-accao-resumo-preliminar>

MORAIS, Rui Duarte – *Sobre o IRS*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2008. ISBN 978-972-40-3438-6.

NABAIS, José Casalta - *Direito Fiscal*. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 2010. ISBN 978-972-40-4377-7.

PEREIRA, Manuel Henrique – *Fiscalidade*. Coimbra: Almedina, 2005. ISBN 972-40-2603-5.

PEREIRA, P. T., AFONSO, A., ARCANJO, M., & SANTOS, J. C. - *Economia e Finanças Públicas*. 3.ª ed. Lisboa: Escola Editora, 2009. ISBN 978-972-592-242-2.

PETISCA, J. A. - Comunicação. In Faculdade de Direito de Lisboa, Instituto de Direito Económico, Fiscal e Financeiro, Associação Fiscal Portuguesa, *15 anos da Reforma Fiscal de 1988/89: Jornadas de Homenagem ao Professor Doutor Pitta e Cunha*. Coimbra: Almedina, 2005. ISBN 972-40-2696-5. pp. 121-129.

RICARDO, Joaquim Fernando – *Direito Tributário: Colectânea de Legislação*. Porto: Vida Económica, 2007. ISBN 978-972-788-217-5.

SANCHES, J. L. Saldanha – *Manual de Direito Fiscal*. Lisboa: Lex, 1998. ISBN 972-9495-72-6.

SANCHES, J. L. Saldanha - *Justiça Fiscal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010. ISBN 978-989-8424-12-9.

SANTOS, António Carlos [et al.]. – *Relatório do Grupo para o Estudo da Política Fiscal: Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal* [em linha]. Ministério das Finanças e da Administração Pública, Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais. (3.Out.2009). [Consult. 31.Jul.2011]. Disponível em <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/8AFA>

Dissertação de Mestrado

A047-5AB4-4295-AA08-E09731F29B0A/0/GPFRelatorioGlobal_VFinal.pdf.

SANTOS, J. Albano – *Teoria Fiscal*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciência Sociais e Políticas, 2003. ISBN 972-8726-23-6.

ANEXO 1

MEDIDA SOLAR TÉRMICO 2009

Particulares	Nº de instalações
Açores	285
Aveiro	4.447
Beja	1.768
Braga	2.273
Bragança	594
Castelo Branco	2.149
Coimbra	4.294
Évora	1.913
Faro	3.135
Guarda	904
Leiria	3.071
Lisboa	5.376
Madeira	3.165
Portalegre	966
Porto	4.455
Santarém	4.025
Setúbal	3.846
Viana do Castelo	942
Vila Real	388
Viseu	1.584
TOTAL	49.580

Fonte: *www.paineis solares.gov.pt*