

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



ISCAL

# REGIMES SIMPLIFICADOS DE TRIBUTAÇÃO: UMA NECESSIDADE?

---

Mariana Ferreira de Melo Marques

Lisboa, maio de 2025



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

# REGIMES SIMPLIFICADOS DE TRIBUTAÇÃO: UMA NECESSIDADE?

Mariana Ferreira de Melo Marques (20220436)

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Fiscalidade, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Francisco Nicolau Domingos, Professor Adjunto da área científica de Direito Fiscal e Fiscalidade.

Constituição do Júri:

Presidente \_\_\_\_\_ Professora Doutora Clotilde Celorico Palma  
Arguente \_\_\_\_\_ Professor Especialista André Festas da Silva  
Vogal \_\_\_\_\_ Professor Doutor Francisco Nicolau Domingos

Lisboa, maio de 2025

À minha mãe, ao meu irmão, ao meu tio André e ao meu pai, por serem o meu maior apoio.

## AGRADECIMENTOS

Após a conclusão da etapa mais desafiadora do meu percurso acadêmico, cabe-me agora agradecer a todas as pessoas que fizeram parte deste meu caminho e que me motivaram constantemente a não desistir deste grande objetivo.

Em primeiro lugar, agradeço ao meu orientador, Professor Francisco Nicolau Domingos, pela generosidade na partilha de conhecimento e paciência no decurso da dissertação e, acima de tudo, pelo apoio constante durante todo o meu percurso acadêmico.

À minha mãe, base fundamental da minha vida, que me motiva todos os dias a ser uma pessoa melhor e que confia em mim mais do que eu alguma vez confiarei, devo-lhe tudo o que sou. Nunca conseguirei ter palavras para descrever o que significas na minha vida.

Ao meu irmão e ao meu tio André, pilares da minha vida, por estarem sempre comigo incondicionalmente, por terem a palavra certa no momento certo e por nunca me deixarem cair. Sem vocês, não seria nem metade do que sou.

Ao meu pai, por estar sempre disponível para me ajudar, por acreditar sempre em mim, por me apoiar em todas as minhas decisões e por me mostrar que, independentemente do que façamos na vida, temos sempre a capacidade de nos regenerarmos.

Aos meus restantes familiares, agradeço o apoio constante e a motivação ao longo do meu percurso acadêmico e pessoal. A vocês, o meu agradecimento por compartilharem a vida comigo e por me tornarem uma pessoa melhor.

Aos meus amigos, por acreditarem sempre em mim em todas as etapas da minha vida, por serem família, casa e colo constantemente. Agradeço também por todas as vezes que me ouviram falar sobre este tema e por respeitarem os momentos que, em prol da dissertação, estivemos afastados.

Um agradecimento especial às amigas que este mestrado me deu, Inês e Margarida, por todos os momentos que passámos juntas. Não tinha sido o mesmo sem vocês, obrigada por tudo.

Por último, um agradecimento especial ao ISCAL por ter sido a minha segunda casa durante estes últimos cinco anos, enquanto aluna e enquanto monitora e a todos os professores desta instituição que me transmitiram os seus conhecimentos. Deixo ainda um agradecimento aos professores com os quais trabalhei, em especial ao Professor Cândido Peres.

A todos vós, o meu mais sincero obrigada. Está feito!

## RESUMO

A estrutura do tecido empresarial português é predominantemente composta por pequenos empresários, microempresas e Pequenas e Médias Empresas (PME), que desempenham um papel fundamental na economia portuguesa e que enfrentam diversos desafios em termos de carga fiscal e burocrática.

Com o objetivo de minimizar estes desafios, foram implementados regimes simplificados de tributação (RST) em sede de Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS) e Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC).

Neste estudo, propomo-nos a analisar a constitucionalidade dos regimes simplificados de tributação, a identificar as suas vantagens e desvantagens, a apresentar algumas reflexões críticas sobre as principais temáticas que lhes estão associadas e a perspetivar o seu futuro no panorama fiscal português.

A previsão destes regimes tem suscitado diversas discussões relativamente à sua constitucionalidade, nomeadamente no que diz respeito ao princípio da tributação do rendimento real, que estabelece que a tributação das empresas deve incidir fundamentalmente no seu rendimento efetivo.

Como iremos observar, os objetivos legislativos associados à implementação destes regimes são, essencialmente, promover o crescimento empresarial, reduzir os custos de cumprimento das obrigações fiscais para estes contribuintes e diminuir a evasão e fraude fiscal.

Assim, com base nos regimes atualmente em vigor, o objetivo deste estudo é analisar se a previsão dos regimes simplificados de tributação viola o princípio da tributação pelo rendimento real, os objetivos legislativos associados à sua previsão, as problemáticas que podem condicionar a concretização efetiva destes objetivos e as soluções que podem vir a ser implementadas num futuro próximo.

**Palavras-chave:** regimes simplificados de tributação; IRS; IRC; princípio da tributação do rendimento real; custos de cumprimento.

## ABSTRACT

The structure of the Portuguese business tissue is predominantly composed of small entrepreneurs, micro-enterprises, and Small and Medium-sized Enterprises (SMEs), which play a fundamental role in the Portuguese economy and face various challenges in terms of tax burden and bureaucracy.

In order to minimize these challenges, simplified tax regimes (STR) have been implemented under the Personal Income Tax (PIT) and Corporate Income Tax (CIT).

In this study, we aim to analyze the constitutionality of these simplified tax regimes, identify their advantages and disadvantages, present critical reflections on the main issues associated with them, and anticipate their future in the Portuguese tax landscape.

The introduction of these regimes has incited various discussions regarding their constitutionality, particularly concerning the principle of real income taxation, which establishes that corporate taxation should fundamentally focus on companies' effective income.

As we will observe, the legislative objectives associated with the implementation of these regimes are primarily to promote business growth, reduce compliance costs for these taxpayers, and decrease tax evasion and fraud.

Thus, based on the regimes currently in force, the objective of this study is to analyze whether the introduction of simplified tax regimes violates the principle of real income taxation, the legislative objectives associated with their implementation, the issues that may obstruct the effective achievement of these objectives, and the solutions that may be implemented in the near future.

**Keywords:** Simplified tax regimes; PIT; CIT; principle of real income taxation; compliance costs

# ÍNDICE

Introdução.....	1
CAPÍTULO I- Princípios constitucionais tributários e os regimes simplificados de tributação.....	4
1. A relação dos princípios constitucionais tributários com os regimes simplificados de tributação.....	4
1.1 Princípio da legalidade tributária .....	4
1.2 Princípio da igualdade fiscal .....	6
1.3 Princípio da neutralidade fiscal .....	8
1.4 Princípio da capacidade contributiva .....	9
1.5 Princípio da tributação do rendimento real .....	12
CAPÍTULO II- Os regimes simplificados de tributação em Portugal .....	20
1. Regime simplificado de tributação em IRS .....	21
2. Regime simplificado de tributação em IRC.....	24
3. Vantagens e desvantagens dos regimes simplificados de tributação em Portugal	27
3.1 Vantagens dos regimes simplificados .....	28
3.2 Desvantagens dos regimes simplificados.....	33
CAPÍTULO III- Reflexões críticas sobre os regimes simplificados de tributação .....	44
1. Custos de cumprimento das obrigações tributárias.....	44
2. Planeamento fiscal e combate à evasão e fraude fiscal.....	56
3. Litigância fiscal associada aos regimes simplificados de tributação .....	63
3.1 Breve descrição de decisões arbitrais do CAAD .....	66
3.1.1 Decisão arbitral n.º 659/2022-T, de 31 de maio de 2023.....	66
3.1.2 Decisão arbitral n.º 526/2022-T, de 15 de setembro de 2023 .....	67
3.1.3 Decisão arbitral n.º 168/2023-T, de 28 de setembro de 2023 .....	70
3.1.4 Decisão arbitral n.º 288/2023-T, de 13 de outubro de 2023 .....	71

3.2	Análise às decisões arbitrais descritas.....	73
4.	Papel dos contabilistas certificados .....	75
CAPÍTULO IV- Perspetivas e propostas para o futuro dos regimes simplificados de tributação em Portugal.....		82
Conclusão .....		93
Referências Bibliográficas.....		95

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura III.1 - Custos totais de cumprimento das obrigações fiscais das empresas nos seus países de origem, por dimensão e tipo de custo (biliões de Euros).....	47
Figura III.2 - Percentagem estimada de empresas que realizam internamente o cumprimento das obrigações fiscais em comparação com aquelas que optam por subcontratar este serviço .....	47
Figura III.3 - Média estimada dos custos totais de cumprimento das obrigações fiscais das empresas por país .....	48
Figura III.4 - Custo médio estimado do cumprimento das obrigações fiscais em matéria de IRC por país.....	49
Figura III.5 - Custo médio estimado do cumprimento das obrigações fiscais em matéria de IVA por país .....	49
Figura III.6 - Os custos de cumprimento médios e a atividade principal dos contribuintes	51
Figura III.7 - Número de ações inspetivas realizadas.....	60
Figura III.8 - Número de ações inspetivas de comprovação e verificação .....	60
Figura III.9 - Motivos enumerados pelos contribuintes para recorrer a ajuda profissional paga .....	77

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro II.1 – Lista de coeficientes aplicáveis no regime simplificado de IRS (artigo 31.º do CIRS).....	23
Quadro II.2 - Lista de coeficientes aplicáveis no regime simplificado de IRC (artigo 86.º-B do CIRC) .....	26
Quadro III.1 - Atividade principal dos inquiridos no estudo de Lopes (2008) .....	50

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela II.1 - Evolução do número das empresas com volume de negócios inferior a 500.000 Euros que apresentaram prejuízo fiscal .....	40
Tabela III.1 - Principais obrigações associadas ao exercício de atividades profissionais e empresariais através dos RST .....	53

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

- AT – Autoridade Tributária e Aduaneira
- CAAD – Centro de Arbitragem Administrativa
- CAE - Classificação Portuguesa das Atividades Económicas
- CC – Contabilistas Certificados
- CIRC - Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
- CIRS - Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
- CIVA - Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
- CRP – Constituição da República Portuguesa
- INE – Instituto Nacional de Estatística
- IRC - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
- IRS - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
- IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado
- LGT – Lei Geral Tributária
- PME – Pequenas e Médias Empresas
- RGIT – Regime Geral das Infrações Tributárias
- RST – Regimes Simplificados de Tributação
- STA – Supremo Tribunal Administrativo
- TC – Tribunal Constitucional
- TCAN – Tribunal Central Administrativo Norte
- TCAS – Tribunal Central Administrativo Sul
- TOC – Técnicos Oficiais de Contas

## Introdução

Com o passar dos anos, tem-se tornado cada vez mais evidente o papel desempenhado pelas pequenas empresas e pelos pequenos empresários no panorama económico, especialmente no contexto europeu. A própria União Europeia já se expressou neste sentido através da publicação da Carta Europeia das Pequenas Empresas, elaborada em 2000, na qual reconheceu a importância das pequenas empresas nos diversos Estados-Membros considerando que as mesmas são «[a] espinha dorsal da economia europeia, constituindo uma fonte significativa de emprego e um terreno fértil para o surgimento de ideias empreendedoras.»

De acordo com os dados extraídos do Pordata e do Instituto Nacional de Estatística (INE), em 2022, 99,9% do tecido empresarial português era constituído por micro, pequenas e médias empresas. Para além disso, entre 2009 e 2022 verificou-se um aumento de aproximadamente 13% no número de empresários em nome individual presentes em Portugal. Face ao exposto, torna-se fundamental que o sistema fiscal português acompanhe o crescimento do tecido empresarial, tendo em consideração a dimensão do mesmo.

Neste sentido, na Carta Europeia das Pequenas Empresas suprarreferida (2000, p. 2), a União Europeia comprometeu-se a seguir «linhas de ação (...) tomando em devida consideração as necessidades das pequenas empresas.». No âmbito da fiscalidade, é requerido aos Estados-Membros da UE que se preocupem em «aplicar as melhores práticas nos domínios da fiscalidade e dos incentivos ao desempenho pessoal.». Neste contexto, a adoção de regimes simplificados de tributação pode ser considerada com uma das práticas positivas que beneficie as empresas.

Os regimes simplificados de tributação estão presentes no panorama fiscal português desde 2001, tendo sofrido algumas alterações na reforma fiscal de 2014. Como é do conhecimento geral, Portugal é um país com elevada carga fiscal, sendo que as empresas e os empresários em nome individual acabam por suportar as consequências do referido.

O objetivo primordial destes regimes é tornar compreensível a tributação dos denominados trabalhadores independentes que pratiquem atividades empresariais e profissionais e das microentidades, conduzindo estes sujeitos passivos para um regime através do qual tenham um menor nível de encargos fiscais. Com a implementação da simplificação tributária é possível reduzir os custos de cumprimento das obrigações afastando alguns contribuintes da

aplicação do regime geral, resolver uma parte da complexidade fiscal e solucionar algumas problemáticas associadas aos empresários e às empresas.

Durante a elaboração do estudo procuraremos analisar o impacto dos regimes simplificados de tributação no âmbito constitucional, com ênfase na interpretação do conceito de rendimento real e na utilização do advérbio 'fundamentalmente', elencados no artigo 104.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Para além disso, destacaremos também alguns pontos essenciais intrinsecamente ligados à aplicação dos regimes simplificados de tributação como os custos de cumprimento das obrigações fiscais, o combate à evasão e à fraude fiscal, o papel dos contabilistas certificados (CC), os coeficientes de aplicação à matéria coletável, entre outras temáticas que tenham vindo a ser objeto de debate nos últimos anos.

Tendo em consideração todos os aspetos acima referidos, considero que é um tema de extrema relevância, uma vez que como já foi descrito o tecido empresarial português é constituído essencialmente por pequenos empresários, pelo que será natural que se vislumbre cada vez mais a opção pelos regimes simplificados de tributação, sendo então necessário perceber e resolver algumas questões controvertidas quanto à sua interpretação e aplicação.

Através desta investigação daremos a conhecer os regimes simplificados através de legislação aplicável, essencialmente através do artigo 31.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS) e do artigo 86.º-A do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRC), de jurisprudência sobre a sua aplicação, entre outros documentos relevantes, bem como tentaremos encontrar soluções para as problemáticas que estes regimes acarretam. Por fim, o objetivo fundamental será responder à questão colocada exatamente no tema do presente estudo, ou seja, se há, ou não, necessidade de existirem regimes simplificados de tributação em Portugal.

Assim, será necessário organizarmos o nosso estudo em quatro capítulos.

No primeiro capítulo, estudaremos os princípios constitucionais tributários que se encontram intrinsecamente ligados aos regimes simplificados e compreenderemos se o princípio da tributação do rendimento real é violado pela aplicação destes regimes.

No segundo capítulo, faremos uma análise à evolução histórica dos regimes simplificados de tributação em Portugal e, posteriormente, verificaremos quais as principais vantagens e desvantagens dos regimes que vigoram atualmente.

No terceiro capítulo, desenvolveremos uma reflexão crítica de diversas temáticas que estão intrinsecamente ligadas aos regimes simplificados e que são essenciais para percebermos se continua a existir necessidade de revisão dos mesmos em Portugal e se terão de ser adaptados face à realidade social e económica dos contribuintes. Entre outros temas procuraremos analisar essencialmente os custos de cumprimento das obrigações fiscais, o planeamento fiscal, o combate à evasão e fraude fiscal, a litigância fiscal associada aos regimes simplificados e o papel dos contabilistas certificados.

No quarto e último capítulo, procuraremos analisar quais as perspetivas futuras dos regimes simplificados em Portugal, bem como apresentar algumas propostas para que os regimes sejam adaptados à atual situação fiscal dos sujeitos passivos e à situação económica do país.

A partir do método analítico-dedutivo e da técnica de pesquisa bibliográfica, iniciaremos este estudo com uma análise aos princípios constitucionais tributários e aos regimes simplificados de tributação, passaremos por uma reflexão crítica relacionada com algumas das problemáticas encontradas e, por fim, efetuaremos uma análise (sumária) jurisprudencial dos regimes simplificados de tributação em Portugal.

# **CAPÍTULO I-Princípios constitucionais tributários e os regimes simplificados de tributação**

## **1. A relação dos princípios constitucionais tributários com os regimes simplificados de tributação**

Os regimes simplificados de tributação de IRS e IRC surgiram, designadamente, com o objetivo de tornar compreensível o sistema fiscal e simplificar as obrigações fiscais acessórias e contabilísticas de empresários com um reduzido volume de negócios e das pequenas empresas.

Estes regimes estão presentes no panorama fiscal português desde 2001, tendo sofrido algumas alterações na reforma fiscal de 2014. Durante estes últimos 23 anos muitas têm sido as questões à volta destes regimes, principalmente por existirem, desde cedo, alguns autores que os consideraram inconstitucionais, nomeadamente, por violação do princípio da tributação das empresas pelo rendimento real.

No *design* de quaisquer sistemas fiscais devem ser respeitados de forma íntegra os princípios constitucionais<sup>1</sup>, especialmente, os princípios da igualdade fiscal, da neutralidade fiscal e da capacidade contributiva.

Impõe-se neste momento questionar, se os regimes simplificados de tributação serão inconstitucionais ao ponto de violarem princípios como o princípio da legalidade tributária, o princípio da igualdade fiscal, o princípio da neutralidade fiscal, o princípio da capacidade contributiva e, sobretudo, o princípio da tributação do rendimento real?

Primeiramente será essencial realizar uma análise constitucional dos princípios acima referidos para que consigamos posteriormente concluir se os mesmos são, ou não, violados pela aplicação dos regimes simplificados de tributação em Portugal.

### **1.1 Princípio da legalidade tributária**

Nas palavras de Brás Carlos (2020, p. 91), «[o] princípio da legalidade assenta na ideia de autotributação ou de consentimento da tributação. Assim, os impostos a pagar deverão ser previamente autorizados pelos representantes dos próprios contribuintes.»

Para muitos autores como Dourado (2023) e Brás Carlos (2020), este princípio está intrinsecamente ligado ao conceito de “*no taxation without representation*” e essa ligação é

---

<sup>1</sup> Norma constitucional prevista no artigo 103.º, n.º 3, da CRP.

espelhada na legislação portuguesa através do artigo 103.º, n.º 2 e 3, da CRP essencialmente quando é referido que «Ninguém pode ser obrigado a pagar impostos que não hajam sido criados nos termos da Constituição, que tenham natureza retroativa ou cuja liquidação e cobrança se não façam nos termos da lei.»

Pelo exposto, estamos perante o primeiro corolário do princípio da legalidade tributária, a reserva de lei, que não permite que a Administração se faça cobrar de tributos que não estejam previstos antecipadamente nos termos da lei. Nestes termos, refere ainda Domingos (2018, p. 388) que «Não há imposto que não tenha refração legal, nisto consiste a tipicidade tributária. Ou seja, é pela verificação dos pressupostos que se encontram definidos na lei que, nessa exata medida, é possível proceder à tributação.» Assim, podemos afirmar que o princípio da legalidade tributária está intrinsecamente ligado ao princípio da tipicidade tributária, na medida em que não é possível a aplicação de qualquer encargo para o contribuinte sem que o mesmo esteja devidamente estatuído nas normas legais.

Nas perspetivas de Domingos (2018) e Brás Carlos (2020), existe ainda outro corolário do princípio da legalidade tributária, isto é, a preeminência da lei em que a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) deve atuar através de obediência e subordinação à lei, sendo esta que define a delimitação das suas funções enquanto órgão de competência tributária.

Neste sentido, refere ainda Domingos (2018, p. 338) que

[o] pagamento de impostos envolve uma ablação do património do contribuinte, por isso, a regulação dos pressupostos de facto do imposto e das consequências jurídicas resultantes do seu preenchimento encontram-se reservadas à lei, de tal forma que a vontade da Administração e do contribuinte na aplicação da lei tributária será irrelevante.

Ainda neste âmbito, o artigo 8.º da Lei Geral Tributária (LGT) vem reiterar a norma já referenciada na Constituição relativamente à sujeição ao princípio da legalidade tributária. Sobre este tema, vem ainda referir Brás Carlos (2020) que este artigo é repetitivo em relação ao que está mencionado na CRP e que no tocante à aplicação das normas o Governo deve cingir-se à norma constitucional em detrimento daquela que se encontra estatuída na LGT, uma vez que o efeito que a mesma trouxe foi nulo.

Quanto aos regimes simplificados de tributação, continua a ser debatida a sua constitucionalidade devido ao facto de a tributação das empresas incidir fundamentalmente

sobre o seu rendimento real, conforme disposto no artigo 104.º, n.º 2, da CRP e que será abordado mais à frente.

Deste modo, podemos considerar que a aplicação de regimes simplificados de tributação não viola de forma alguma o princípio da legalidade tributária, no sentido em que os mesmos estão subentendidos através do artigo 104.º, n.º 2, da CRP e tipificados no artigo 87.º da LGT.

## **1.2 Princípio da igualdade fiscal**

O artigo 13.º da CRP assume um papel fulcral em qualquer das áreas do Direito, uma vez que define o princípio da igualdade indicando que «Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei.».

O princípio da igualdade assume duas vertentes: por um lado, a proibição da discriminação (vertente negativa), no sentido em que nenhuma medida legal deve ser definida partindo de um tratamento desigual para os cidadãos; por outro lado, a obrigatoriedade de diferenciação (vertente positiva), uma vez que situações distintas não podem ter a mesma forma legal e fiscal de tratamento.

Adotando, desde já, uma adaptação da norma constitucional para o Direito Fiscal, referir que todos os cidadãos são iguais perante a lei, significa que todos os cidadãos, por uma questão de igualdade, devem ser tratados da mesma forma, proibindo qualquer forma de discriminação fiscal e utilização de privilégios fiscais.

Brás Carlos (2020, p. 120) define a igualdade tributária como «um conceito relacional que atende ao sacrifício patrimonial resultante do imposto e à respectiva capacidade contributiva dos particulares.»

A igualdade tributária não deve ser vista num sentido lato, em que todos os cidadãos são exatamente iguais, atendendo a que os mesmos assumem características socioeconómicas distintas que exigem uma abordagem diferenciada na tributação.

Assim, numa vertente positiva do princípio da igualdade fiscal torna-se necessário que as pessoas que se encontrem nas mesmas condições, paguem o mesmo imposto e que as pessoas que se encontram em condições diferentes paguem diferentes impostos, na medida da diferença (Brás Carlos, 2020 e Fernandes, 2020).

O Acórdão n.º 07347/14 do Tribunal Central Administrativo Sul (TCAS), de 27 de outubro de 2016<sup>2</sup>, vem reforçar que «[...] o princípio da igualdade tributária pressupõe o tratamento igual de situações iguais e o tratamento desigual de situações desiguais, a capacidade contributiva é o “tertium genus” - leia-se, o critério - que há-de servir de base à comparação.»

Vem ainda o Acórdão n.º 749/2023 do Tribunal Constitucional (TC), de 8 de novembro de 2023, abordar este princípio constitucional realçando que «A dignidade constitucional da capacidade contributiva tem sido, por diversas vezes, reconhecida pelo Tribunal Constitucional, que vê nele expressão do princípio da igualdade fiscal ou tributária, na referida vertente uniformidade, *i.e.*, do dever de todos pagarem impostos segundo o mesmo critério.»

Deste modo, podemos percecionar as vertentes pelas quais se rege o princípio da igualdade tributária expostas de forma clara no Acórdão n.º 695/2014 do TC, de 15 de outubro de 2014

[u]ma primeira, está na generalidade da lei de imposto, na sua aplicação a todos sem exceção; uma segunda, na uniformidade da lei de imposto, no tratar de modo igual os contribuintes que se encontrem em situações iguais e de modo diferente aqueles que se encontrem em situações diferentes, na medida da diferença, a aferir pela capacidade contributiva; uma última, está na proibição do arbítrio, no vedar a introdução de discriminações entre contribuintes que sejam desprovidas de fundamento racional.

Cabe-nos agora fazer um paralelismo entre o princípio da igualdade fiscal e os regimes simplificados de tributação.

Ainda no âmbito do acórdão acima mencionado, identificamos uma semelhança direta ao artigo 87.º da LGT, que indica que o facto do mesmo «prever subsidiariamente a avaliação indireta nos casos aí especialmente indicados, visa precisamente dar concretização prática ao princípio da igualdade tributária». Assim, o TC considera que este princípio não é colocado em questão relativamente à aplicação de métodos indiretos de avaliação da matéria coletável, uma vez que, quando não é possível comprovar ou quantificar diretamente a matéria coletável, especialmente em situações de discrepância evidente entre o valor declarado e a capacidade contributiva demonstrada, a avaliação pode ser realizada com base em indícios, presunções ou outros elementos que Administração Tributária disponha<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Este acórdão foi também citado por Fernandes (2020, p. 166).

<sup>3</sup> Neste sentido, vide ponto 8 do Acórdão n.º 695/2014 do TC.

Neste sentido, refere ainda Lourenço (2014, p. 6) que «[o] rendimento real é uma concretização do princípio da igualdade fiscal e decorre diretamente do princípio da dignidade da pessoa humana, visando ajustar a tributação à realidade dos contribuintes [...]»

Com efeito, os regimes simplificados de tributação contribuem para o cumprimento do princípio da igualdade fiscal, na medida em que seria notoriamente injusto que os contribuintes acarretassem mais custos para cumprir com as suas obrigações fiscais pelo simples facto de exercerem uma atividade profissional, ao invés de serem trabalhadores por conta de outrem, podendo colocar em causa o desenvolvimento da atividade empresarial em Portugal.

### **1.3 Princípio da neutralidade fiscal**

Embora não esteja estatuído de forma direta na Constituição, o princípio da neutralidade fiscal surge enquanto elemento fundamental de um Estado de direito tributário justo e equitativo, decorrente do princípio da igualdade.

A neutralidade fiscal promove um tratamento tributário equitativo para sujeitos passivos que auferirem os mesmos rendimentos, isto é, evita que existam vantagens e discriminação tributária quando a situação económica de dois ou mais sujeitos passivos é idêntica.

Nestes termos, os regimes simplificados de tributação não causam, à partida, qualquer distorção a um sistema fiscal justo e igualitário que promova a eficiência económica. Estes regimes são aplicados de forma que os sujeitos passivos não estejam expostos à tributação do regime geral de IRC, atendendo a que os mesmos apenas pretendem exercer as suas atividades profissionais por conta própria.

Pelo exposto, podemos perceber que um dos grandes objetivos destes regimes é não prejudicar as atividades empresariais, aplicando coeficientes ajustados de acordo com o tipo de atividade praticada pelos sujeitos passivos, embora os mesmos apresentem algumas questões problemáticas que abordaremos no número 3.2 do próximo capítulo.

Relativamente à relação direta entre a neutralidade e a simplificação fiscal, Lavouras (2021, p. 16) refere ainda que «A relação entre a neutralidade e a simplificação fiscal é conhecida: a neutralidade exige baixos custos de cumprimento, e estes só podem ser atingidos com a simplificação fiscal.»

A aplicação de um regime que imponha excessivas obrigações fiscais a um contribuinte que, sem apoio fiscal, não consiga satisfazê-las e que obtenha rendimentos idênticos a um sujeito

passivo que aufera rendimentos por conta de outrem seria notoriamente injusta. Assim, caso os sujeitos passivos atualmente enquadrados nos regimes simplificados de tributação não conseguissem aplicar coeficientes que beneficiassem os seus rendimentos enfrentariam um enquadramento fiscal discriminatório.

Quanto à diferenciação entre a tributação pelo lucros das empresas enquanto pessoas coletivas e enquanto empresas em nome individual, Brás Carlos (2020) refere ainda que ao longo dos anos, a neutralidade fiscal tem vindo a piorar, uma vez que as taxas de IRC (atualmente 21% para o regime geral e 17% para as Pequenas e Médias Empresas (PME)) sofreram uma progressiva diminuição que as taxas de IRS não conseguiram acompanhar.

Ainda assim, na eventualidade da inexistência destes regimes, estaríamos perante uma de duas problemáticas relativamente ao tratamento fiscal destes sujeitos passivos: por um lado, mesmo que os contribuintes enquanto pessoas singulares auferissem rendimentos muito inferiores aos das pessoas coletivas que têm obrigatoriedade de enquadramento no regime geral de IRC, poderiam ser eventualmente enquadrados no mesmo acarretando deste modo com todos os custos de cumprimento das obrigações fiscais implícitos e, por outro, o tratamento fiscal seria bastante díspar daquele que é dado a um contribuinte que aufera rendimentos idênticos aos provenientes do trabalho por conta de outrem. Face ao exposto, a verificação de qualquer um destes cenários comprometeria o princípio da neutralidade fiscal, uma vez que os rendimentos auferidos por estes sujeitos passivos seriam tributados de forma mais onerosa devido aos custos de cumprimento das obrigações fiscais.

Podemos deste modo concluir que embora o princípio da neutralidade fiscal não seja violado pela aplicação dos regimes simplificados de tributação, há ainda um longo caminho a percorrer para que os pequenos empresários e as PME sejam tratados de forma justa e igualitária do ponto de vista fiscal e para que os dois regimes de simplificação tributária em Portugal prevejam tratamentos fiscais idênticos. Pelo exposto, não será de estranhar que alguns autores continuem a questionar a ausência de neutralidade fiscal na aplicação destes regimes.

#### **1.4 Princípio da capacidade contributiva**

Os impostos devem estar intrinsecamente ligados à capacidade que cada contribuinte tem de os pagar face aos rendimentos que aufera, tornando-se preponderante relacionar o princípio da igualdade fiscal com o princípio da capacidade contributiva.

Relativamente ao princípio da capacidade contributiva, Lourenço (2014, p. 3) refere que o mesmo

[e]xige que a tributação assente na capacidade de pagar de cada contribuinte, pelo que o rendimento a tributar terá que ser aquele que foi obtido pelos contribuintes, relevando para tal apenas o rendimento num sentido amplo, o rendimento líquido, disponível e real, pois só este revelará tal capacidade.

Segundo Lourenço (2014) e Casalta Nabais (2020), o princípio da capacidade contributiva constitui fundamento e limite constitucional de toda a tributação. Este princípio é visto deste modo pois visa garantir uma das características basilares de qualquer sistema fiscal, isto é, a justiça fiscal.

Neste sentido, Casalta Nabais (2020) vai mais longe e aborda o princípio da capacidade contributiva enquanto elemento do conceito de imposto, refletindo na ideia de que este princípio deve estar intrinsecamente centrado na preocupação do direito fiscal com as pessoas singulares e com a sua dignidade, uma vez que a mesma pode ser colocada em causa devido à arbitrariedade dos impostos.

O artigo 104.º da CRP estabelece que a tributação, através de impostos diretos e indiretos, deve promover a igualdade e a justiça fiscal. Assim, será fundamental ter em consideração o princípio da capacidade contributiva, isto é, a capacidade que cada cidadão tem de cumprir com as suas obrigações fiscais atendendo às suas possibilidades socioeconómicas.

Nestes termos, refere Lavouras (2021, p.17) que «os regimes simplificados de tributação estão intrinsecamente ligados à capacidade contributiva, na medida em que aparecem quando a determinação da mesma se demonstra difícil de apurar ou até mesmo demasiado onerosa.»

O princípio da capacidade contributiva assenta, como referido acima, no rendimento real dos contribuintes pois é aquele que demonstra a realidade do rendimento efetivamente auferido, como será explicado no número 1.5.

Assim sendo, torna-se essencial avaliar se o princípio da capacidade contributiva aceita a ideia de tributação através de outro tipo de método de avaliação da matéria tributável que não a direta, questionando a compatibilidade deste princípio com os regimes simplificados de tributação.

Os regimes simplificados de tributação apresentam uma solução para que os rendimentos empresariais e profissionais dos contribuintes, enquanto pessoas singulares e/ou coletivas,

sejam tributados de forma mais leviana através da aplicação de coeficientes ajustados a cada setor de atividade, uma vez que se os mesmos fossem tributados através do regime geral de IRC teriam de cumprir obrigações declarativas mais complexas e onerosas que poderiam comprometer o desenvolvimento de determinadas atividades económicas.

Lavouras (2021) defende, neste âmbito, que os regimes simplificados de tributação tendem para uma aproximação da tributação do rendimento real, ainda que esta seja dificilmente alcançável e que os “desvios” à tributação do rendimento real sejam justificáveis pela dificuldade que existe em certas atividades relativamente à determinação do rendimento real efetivo e pela praticabilidade da aplicação dos regimes simplificados em pequenas entidades.

Por outro lado, será relevante perceber que as limitações inerentes ao princípio da capacidade contributiva têm sido alvo de destaque por parte de alguma doutrina recente que questiona a eficácia deste princípio. Posto isto, a doutrina recente sugere que este princípio seja substituído pelo princípio da proporcionalidade ou que, alternativamente, seja reajustado de forma a ser mais equitativo relativamente aos diversos modelos de tributação.<sup>4</sup>

Fernandes (2020, p. 165) acrescenta ainda que «Não basta [...] que exista um tratamento igual de factos relevantes à luz da mesma capacidade contributiva revelada, mas também que aqueles factos ou indícios que sejam relevadores de uma capacidade contributiva distinta sejam tratados diferentemente e na medida dessa diferença.»

Deste modo, consideramos que seria notoriamente injusto que os contribuintes enquanto pessoas individuais que obtêm rendimentos empresariais apenas tivesse a opção de serem tributados pelo regime geral de IRC pelo simples facto de exercerem atividades profissionais.

Se para o caso falamos de igualdade e da capacidade contributiva pressupor, por si só, que os factos sejam tratados de forma diferente na medida na sua diferença, parece-nos manifestamente injusto que sujeitos passivos que auferem rendimentos muito inferiores a outros, e que são considerados pequenos empresários ou microentidades, sejam tratados de forma igual a todos os outros que atuam enquanto empresas de maior dimensão, com uma estrutura totalmente distinta.

Assim, o princípio da capacidade contributiva não é, na nossa opinião, violado pela aplicação dos regimes simplificados de tributação, na medida em que o ajustamento dos rendimentos

---

<sup>4</sup> Vide, neste sentido, Nabais (2020, p.33) e Lavouras (2021, p. 42).

através de coeficientes é realizado para colmatar os custos que estes contribuintes teriam se fossem tributados enquanto empresa no seu sentido lato.

### **1.5 Princípio da tributação do rendimento real**

O n.º 2, do artigo 104.º, da CRP refere que «A tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real.», sendo este o principal ponto de partida não só da tributação das empresas no sentido amplo, como, a contrário, da aplicação de regimes simplificados de tributação.

Por mais que este princípio aparente ser simples de aplicar, a verdade é que o mesmo não tem sido alvo de consenso por parte dos especialistas fiscais, sendo considerado por muitos uma problemática essencialmente por possibilitar a existência de métodos indiretos na determinação da matéria tributável.

De modo a salientar esta situação, Fernandes (2020, p. 206) refere que «Efetivamente a lei privilegia sempre o apuramento direto da matéria tributável e traça regras explícitas em cada um dos vários Códigos Fiscais [...]».

Xavier de Basto (2001) vem apontar três principais problemáticas que têm sido alvo de debate, mesmo com o passar dos anos, devido ao facto deste princípio não ter sofrido quaisquer alterações constitucionais. Primeiramente, temos como problemática o alcance do conceito de “empresas”, na medida em que será necessário perceber se o princípio acima referido aborda as empresas no seu sentido lato ou se se refere também aos rendimentos individuais provenientes da atividade profissional dos sujeitos passivos enquanto pessoas singulares. Por outro lado, a interpretação do advérbio “fundamentalmente” suscita dúvidas, tal como já foi referido, quanto à aplicação do rendimento real, levantando a possibilidade de que a tributação das empresas possa ser eventualmente baseada num rendimento que não corresponda ao que é efetivamente obtido. Por fim, a própria aplicação do princípio da tributação do rendimento real é colocada em dúvida quanto às suas imposições e aplicação na determinação da matéria coletável.

Em primeiro lugar, é essencial abordar o conceito de empresas para compreendermos se, de facto, os empresários em nome individual estão incluídos nesse âmbito ou se este conceito se aplica exclusivamente às pessoas coletivas.

O conceito de empresa não se encontra claramente estabelecido nos códigos tributários ou nas leis que os regem, sendo que são apenas apresentadas em alguns códigos definições vagas, mas que nos levam ao conceito que pretendemos estudar.

Ainda assim, o artigo 1.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 81/2017, de 30 de junho, que veio alterar a certificação por via eletrónica de micro, pequena e média empresa, apresenta uma definição de empresa referindo que

[E]ntende-se por empresa qualquer entidade que, independentemente da sua forma jurídica, exerce uma atividade económica. São, nomeadamente, consideradas como tal as entidades que exercem uma atividade artesanal ou outras atividades a título individual ou familiar, as sociedades de pessoas ou as associações que exercem regularmente uma atividade económica.

Destaca-se a perspetiva de Casalta Nabais (2010) que argumenta que é desproporcionalmente amplo incluir no conceito de empresa qualquer entidade que desempenhe uma atividade económica, independentemente da sua forma jurídica, salientando que o conceito deveria ser mais restrito, uma vez que a expansão da definição pode comprometê-la. Ainda assim, este autor admite que o sistema fiscal adotou um sentido amplo de empresa quando “unificou” os rendimentos empresariais e profissionais da categoria B.

No entanto, o mesmo autor (Casalta Nabais, 2010, p.7) salienta que esta unificação dos rendimentos dos profissionais independentes e das empresas comerciais num regime jurídico e fiscal nos levou «[a] um conceito amplo de empresa ou, noutros termos, a um conceito amplo de actividade empresarial, em que se enquadra o exercício duradouro tanto de actividades comerciais, industriais, agrícolas ou de prestação de serviços, como as actividades dos profissionais independentes.».

Pelo exposto, percebemos que este conceito é ainda alvo de debate por parte de diversos autores, mas a verdade é que os mesmos estão progressivamente a alcançar um consenso em torno desta questão. Neste sentido, Xavier de Basto (2001) é categórico ao afirmar que o princípio é aplicável tanto a empresas societárias, quanto a pessoas singulares. O autor sustenta que, se o legislador pretendesse restringir o âmbito de aplicação, teria optado pela expressão “tributação das sociedades”. Já Lourenço (2014) refere que «[o] conceito de empresas deve ser interpretado em sentido lato, no sentido de integrar as empresas coletivas, as empresas singulares ou individuais e as empresas no sentido amplo do direito fiscal [...]».

Do que se expõe, nada nos impede de tirar como conclusão de que o conceito de empresas foi ampliado no âmbito do direito fiscal através da introdução e reconfiguração da categoria B. Desta forma, deveremos interpretar que o conceito de empresas presente no artigo 104.º, n.º 2, da CRP abrange não só as empresas enquanto sociedades, como também as empresas singulares ou individuais, onde se enquadram os profissionais liberais que praticam atividades empresariais.

Seguidamente, torna-se imperativo analisar a extensão do alcance do advérbio “fundamentalmente” em relação ao princípio elencado, uma vez que o mesmo introduz uma dualidade interpretativa. Por um lado, a utilização deste advérbio compreende que o rendimento real deve ser privilegiado na determinação da matéria tributável, por outro possibilita a determinação da mesma através de métodos de avaliação indireta.

A verdade é que o advérbio “fundamentalmente” é o grande cerne da questão que se coloca quando se fala da violação do princípio da tributação do rendimento real, uma vez que não se consideraria sequer a avaliação da matéria tributável através de qualquer outro método caso o legislador tivesse optado por colocar outro advérbio como “inequivocamente” ou “expressamente”.

Assim, podemos perceber que o advérbio supramencionado abre o precedente para que a matéria tributável seja determinada através da avaliação indireta. No entanto, há que notar que esta segunda só deverá ser efetuada em situações excecionais, conforme disposto no n.º 1, do artigo 85.º, da LGT «A avaliação indirecta é subsidiária da avaliação directa.», sendo ainda referido no n.º 2 deste artigo que «À avaliação indirecta aplicam-se, sempre que possível e a lei não prescrever em sentido diferente, as regras da avaliação directa.».

Agarrando neste ponto de partida, chegamos então à última problemática apresentada por este princípio, isto é, as imposições que advêm do princípio da tributação do rendimento real e a consequente aplicação na determinação da matéria coletável.

Conforme mencionado anteriormente, o princípio em questão reforça a visão legislativa de que a tributação das empresas deve ser efetuada mediante uma avaliação direta da base tributável. Contudo, torna possível que a tributação seja efetuada pela aplicação de uma avaliação indireta.

O artigo 87.º da LGT estipula que a aplicação da avaliação indireta está restrita exclusivamente às circunstâncias específicas delineadas no referido artigo. Desta forma, sublinha-se que tal avaliação apenas configura uma exceção à norma geral e não pode ser

vislumbrada como a regra. Importa, contudo, realçar que os regimes simplificados de tributação constituem um método completamente distinto de todos os outros métodos indiretos de tributação, aspeto este que iremos abordar de seguida.

De forma a compreendermos a extensão do conceito de rendimento real, é pertinente considerar a perspetiva de Brás Carlos (2020) na medida em que refere que este conceito é instintivamente ligado ao lucro apurado num exercício, abrangendo desta forma a diferença entre os rendimentos e gastos do período e sendo, por esse motivo, naturalmente associado ao resultado líquido (ou resultado contabilístico) das empresas.

Embora o resultado líquido seja considerado por muitos a base da determinação do lucro tributável das empresas, a verdade é que o n.º 1 do artigo 17.º do CIRC vem referir que o lucro tributável é determinado pela «[s]oma algébrica do resultado líquido do período e das variações patrimoniais positivas e negativas verificadas no mesmo período e não reflectidas naquele resultado.».

Assim, tornou-se fundamental para os especialistas fiscais ampliar o conceito de rendimento real não só para que as variações patrimoniais sejam consideradas parte fundamental deste conceito, como para que o mesmo tenha em consideração duas vertentes distintas: por um lado, o rendimento real efetivo e, por outro, o rendimento real presumido.

Neste sentido, Lourenço (2014) refere que

[a] doutrina tem vindo a interpretar o rendimento real como sendo o rendimento real efetivo – que corresponde àquele que é apurado com base na contabilidade dos contribuintes – ou o rendimento real presumido – aquele que é determinado com base em critérios técnico-científicos que permitem ainda efetuar uma personalização da situação de cada contribuinte e tributar de acordo com um rendimento que esta “presumido-efectivamente obteve”.

Atendendo a que os métodos indiretos de tributação podem ser vistos como um rendimento real presumido, é possível concluir que a utilização dos mesmos não é, necessariamente, incompatível com o princípio da tributação sobre o rendimento real no seu sentido lato.

Neste sentido, Xavier de Basto (2001, p.11) refere que «A Constituição não proíbe, porém, que o rendimento real seja determinado por forma indirecta, quer dizer, que se apure um rendimento real presumido, em vez de um rendimento real efectivo.»

De igual forma, o mesmo autor (Xavier de Basto, 2001, p.11) alerta para uma interpretação incorreta bastante comum: a ideia de que tributar rendimentos presumidos equivale a uma

tributação sobre o rendimento normal, e não sobre o real. Assim, enfatiza que, para evitar a confusão relativamente ao conceito, é crucial que se verifiquem, cumulativamente, duas interpretações: a avaliação indireta deve ser vista enquanto subsidiária da avaliação direta e quando utilizada terá de recair na realidade concreta dos contribuintes, embora contemple a utilização de métodos distintos do usual e estas duas formas de avaliação devem conduzir à determinação do rendimento real, embora por vias diferentes. Caso o conceito continue a ser interpretado de um modo restritivo, as formas de avaliação indireta previstas no artigo 87.º da LGT continuarão a ser compreendidas como uma violação ao princípio suprarreferido de tributação das empresas.

Dada a controvérsia que o conceito de rendimento real tem gerado, reiteramos a sugestão de Lourenço (2014) quando propõe que o termo rendimento real seja exclusivamente utilizado para descrever o rendimento verdadeiramente obtido pelos contribuintes. Além disso, a mesma autora sugere que o “rendimento real efetivo” seja definido como “rendimento apurado com base e na contabilidade ou com base em elementos de teor contabilístico” e que o “rendimento real presumido” seja referido simplesmente como “avaliação indireta”.

Importa agora analisar se os regimes simplificados de tributação violam ou não o princípio da tributação do rendimento real, pois embora os mesmos sejam considerados um método de avaliação indireta da matéria coletável, são opcionais e têm especificidades que os distinguem dos demais métodos indiretos.

Lavouras (2021) destaca que apenas se questionará que os regimes simplificados de tributação estão desajustados ao rendimento real obtido se os coeficientes ou índices previstos estiverem desadequados à situação concreta dos contribuintes. Assim, o rendimento corrigido com base em coeficientes deve ser considerado como rendimento real dos contribuintes da mesma forma que é considerado o rendimento apurado com base na contabilidade organizada e que é ajustado devido à diferença entre o lucro contabilístico e o lucro tributável.

Na perspetiva de Lourenço (2014), a aplicação da avaliação indireta em caso de regime simplificado de tributação não contende com o princípio em análise, desde que os mesmos apenas estabeleçam presunções ou indícios que permitam uma aproximação aos valores reais e não se afastem dos elementos fornecidos pelos contribuintes que estejam intrinsecamente ligados à sua situação concreta.

As problemáticas deste conceito têm vindo a ser esclarecidas de igual modo pela jurisprudência em diversos acórdãos, uma vez que não seria correta a aplicação de métodos que colocassem em causa um princípio constitucional, dado que a Constituição é a principal base de qualquer lei que venha a ser implementada no sistema fiscal e legal.

Neste sentido, poderemos então observar diversos acórdãos jurisprudenciais nos quais os tribunais esclareceram a questão da violação do princípio da tributação do rendimento real por aplicação dos regimes simplificados de tributação.

Vem o Acórdão n.º 00781/10.3BECBR, de 20 de dezembro de 2023, do Tribunal Central Administrativo Norte (TCAN) referir que «Apesar de o rendimento real constituir a bitola de tributação das empresas (o que abrange as pessoas singulares com rendimentos empresariais) nos termos do n.º 2 do artigo 104.º da CRP, não é vedada a tributação de rendimentos presumidos.»

Também o Acórdão n.º 0339/13, de 5 de fevereiro de 2014, do Supremo Tribunal Administrativo (STA) vem pronunciar-se relativamente a este princípio salientado que «embora o legislador fiscal se encontre constitucionalmente vinculado à instituição da regra da tributação das empresas pelo seu rendimento real, tal não obsta a que não haja qualquer outra possibilidade de tributação das empresas [...]».

Ainda neste âmbito, o Acórdão n.º 84/2003, de 12 de fevereiro de 2003, do Tribunal Constitucional aborda este princípio constitucional referindo não só que a tributação do rendimento presumido constitui uma forma de determinar o rendimento real, como que «a tributação das empresas pelo seu rendimento real constitui um princípio ou uma regra que permite, excepcionalmente, desvios ou exceções».

Relativamente aos regimes simplificados de tributação, o Acórdão n.º 01109/08.8BEVIS, de 8 de fevereiro de 2024, do TCAN aborda um caso relacionado com a aplicação do regime simplificado de IRC. Neste acórdão é mencionado o tema da possibilidade de violação do princípio da tributação do rendimento real sendo referido que «Efectivamente, muito embora este preceito constitucional preconize a tributação real do lucro e rendimento das empresas tal preceito não exclui que essa determinação se faça por outra via desde que essa via não retire as garantias de defesa ao contribuinte.»

Do que se expõe, parece-nos evidente que a posição da jurisprudência é clara relativamente ao princípio da tributação do rendimento real, o mesmo não é violado por aplicação dos métodos indiretos de avaliação, mas sempre que possível os mesmos devem ser evitados.

A própria Lei Geral Tributária reflete com clareza esta perspectiva quando indica que no seu artigo 85.º que «A avaliação indirecta é subsidiária da avaliação directa.», sendo que no artigo 87.º da mesma lei são ainda elencados os casos excepcionais em que os métodos indirectos podem ser utilizados. Para além disso, a fundamentação da utilização destes métodos indirectos é ainda reforçada no n.º 4 do artigo 77.º da LGT, no qual são referidos os diversos motivos que podem levar à aplicação dos mesmos.

De forma muito sumária, vem ainda o Acórdão n.º 0276/14.6BECBR, de 20 de maio de 2020, do STA demonstrar a perspectiva da jurisprudência quanto à preferência da utilização de métodos directos em detrimento dos indirectos indicando que

[P]ela sua natureza o método indirecto está sempre afectado por alguma incerteza na quantificação da matéria tributável, distinta da precisão alcançada pelo método directo, baseado na análise da contabilidade do sujeito passivo, quando considerada fiável, ou em outros elementos de prova do valor real do rendimento sujeito a tributação.

Já no caso dos regimes simplificados de tributação é reiterado em diversos acórdãos<sup>5</sup> o facto de os mesmos serem regimes optativos que só são aplicáveis quando estiverem devidamente cumpridas as condições previstas nos artigos que os regem e, por esses motivos, não devem ser considerados inconstitucionais.

A verdade é que os regimes simplificados de tributação são o método de avaliação indirecta mais justo e simples de aplicar, uma vez que são aplicados coeficientes ao rendimento efetivamente obtido pelos contribuintes e são devidamente ajustados às situações concretas, conforme iremos abordar nos próximos capítulos.

Atendendo às especificidades dos regimes simplificados de tributação e embora os mesmos apresentem ainda algumas desvantagens que podem levar a distorções fiscais para as quais não foram aplicadas grandes soluções até então, não nos parece prudente considerar estes regimes automaticamente inconstitucionais pela interpretação restritiva de alguns autores quanto ao conceito de rendimento real que advém da disposição constitucional prevista no artigo 104.º, n.º 2 da CRP.

A realidade é que estes regimes estão intrinsecamente subjacentes através da utilização do advérbio “fundamentalmente” no artigo acima mencionado e atendendo a este facto podemos considerar que estão previstos ainda que de forma indirecta, na Constituição. Já

---

<sup>5</sup> Vide, neste sentido, Acórdãos n.º 01639/07, de 26 de junho de 2007, do Tribunal Central Administrativo Sul (TCAS); n.º 01000/13.6BEALM, de 23 de junho de 2021, do Supremo Tribunal Administrativo (STA), e n.º 0733/08, de 26 de novembro de 2008, do STA.

relativamente à obediência da AT em relação aos regimes simplificados de tributação, podemos observar que a mesma os tem aplicado ao longo dos anos de acordo com a legislação em vigor.

Para além do mais, a utilização deste advérbio no artigo constitucional possibilita a tributação das empresas através de métodos diferentes do rendimento real efetivamente obtido pelos sujeitos passivos, o que não implica desde logo uma distorção do rendimento real em si, mas sim um ajustamento do mesmo. Assim sendo, concordamos com a perspetiva de Xavier de Basto (2001) quando refere que a avaliação por métodos indiretos é subsidiária à avaliação direta e que são ambas formas de avaliação do rendimento real que se regem por critérios específicos e objetivos.

Com base no referido, entendemos que os regimes simplificados são considerados uma forma de avaliação indireta por estarem previstos no artigo 87.º da LGT e por pressuporem um ajustamento do rendimento real dos sujeitos passivos através de coeficientes.

Pelo exposto acima, é do nosso entendimento que estes regimes são admissíveis constitucionalmente pelos seguintes motivos: o advérbio fundamentalmente previsto na norma constitucional do artigo 104.º, n.º 2 da CRP permite que a tributação das empresas seja efetuada através de outros métodos de avaliação desde que os mesmos não distorçam os rendimentos efetivamente auferidos por cada contribuinte; o conceito de rendimento real deve ser visto num sentido lato e não num sentido restritivo que apenas aborde o rendimento obtido pelos contribuintes; o rendimento auferido pelos sujeitos passivos pode e deve ser devidamente adaptado se isso conduzir para uma situação fiscal mais justa que respeite e tenha em consideração os demais princípios constitucionais; os regimes simplificados são de natureza opcional e não obrigatória pelo que a decisão da sua utilização cabe a cada contribuinte, não sendo dessa forma imposto por qualquer lei fiscal ou pela AT.

Para que se percebam melhor todas estas questões, importa agora aprofundar as características dos regimes simplificados de tributação presentes no panorama fiscal português.

## **CAPÍTULO II- Os regimes simplificados de tributação em Portugal**

As pequenas empresas e os pequenos empresários têm vindo a ganhar uma enorme relevância no panorama económico nacional e europeu ao longo dos últimos anos.

Segundo a Comissão Europeia (2024), em 2023 as PME representavam cerca de 99,8% da estrutura económica da União Europeia, sendo que as microentidades constituíam aproximadamente 93,6% desse total.

Os dados extraídos do Pordata e do INE vêm demonstrar-nos que em 2022, 99,9% do tecido empresarial português era constituído por micro, pequenas e médias empresas. Deste modo, é necessário que o sistema fiscal português acompanhe o crescimento do tecido empresarial, tendo em consideração as especificidades e dimensão do mesmo.

Tanto Portugal, como a UE dependem das atividades empresariais para o desenvolvimento de diversos setores e, conseqüentemente, para gerar receitas. Considerando os dados apresentados acima, se as PME e os pequenos empresários cessassem as suas atividades, restariam apenas os 0,01% respeitantes às grandes empresas no tecido empresarial português, o que seria manifestamente insuficiente para sustentar financeiramente a diversidade de atividades atualmente praticadas.

Do exposto, podemos observar a necessidade do Estado auxiliar o crescimento e desenvolvimento das atividades empresariais sejam as mesmas desenvolvidas por pessoas singulares ou por pessoas coletivas.

Santos, C., Silva, C., Cruz, L. e Varela, M. L. (2007) reforçam esta ideia referindo que devido à importância das PME no crescimento da economia europeia, será necessário que as mesmas beneficiem de alguns tipos de apoios, incluindo incentivos em matéria fiscal.

Em virtude da necessidade que existe em apoiar as pequenas empresas e os pequenos empresários através de incentivos fiscais e de reduzir o impacto das oscilações provocadas pelos ciclos económicos, tornou-se vital criar regimes como os regimes simplificados de tributação.

Coolidge e Yilmaz (2016) consideram que os principais objetivos da simplificação tributária para as microentidades e pequenas empresas é facilitar o cumprimento voluntário das obrigações fiscais e remover os obstáculos ao crescimento empresarial.

Em Portugal, estes regimes foram sofrendo, desde a reforma fiscal de 2014, diversas alterações com o objetivo de se aproximarem das realidades económico-financeiras dos contribuintes enquanto pessoas singulares e enquanto pessoas coletivas.

Partindo deste ponto, cabe-nos agora analisar detalhadamente os dois regimes simplificados de tributação vigentes em Portugal que têm a faculdade de serem meramente optativos, não sendo desta forma obrigatória a sua aplicação por parte das empresas. Através desta análise conseguiremos perceber não só os impactos positivos e negativos destes regimes na situação económica dos sujeitos passivos, como a necessidade de eventuais reformas dos mesmos.

## **1. Regime simplificado de tributação em IRS**

O regime simplificado de tributação em IRS é aplicável aos rendimentos empresariais e profissionais pertencentes à categoria B de IRS, cujo enquadramento se encontra previsto no artigo 3.º do CIRS.

Lavouras (2021) refere que estes rendimentos são obtidos por sujeitos passivos singulares no âmbito de uma atividade económica e não a título esporádico ou não profissional, advindo desse carácter empresarial a diferença destes rendimentos para os das categorias E, F ou G.

Este regime surgiu em 2001 aquando da reforma fiscal desse mesmo ano, que se encontra estabelecida na Lei n.º 30-G/2000, de 29 de dezembro e que veio reestruturar o sistema fiscal.

À data da criação do regime simplificado de IRS beneficiavam do mesmo os sujeitos passivos singulares que tivessem obtido um volume de negócios inferior ou igual a 149.739,37€ e um valor ilíquido dos restantes rendimentos da categoria B de IRS não superior a 99.759,58€. Na altura, foi ainda estabelecido um período de permanência obrigatório no regime simplificado de 5 anos que só poderia ser contornado caso o sujeito passivo optasse explicitamente pelo regime geral de tributação ou se algum dos limites anteriormente referidos fossem ultrapassados em dois períodos de tributação seguidos ou se num único exercício o montante fosse superior a 25% a qualquer um desses limites.<sup>6</sup>

Lembramos que em 2001, ao rendimento coletável eram aplicáveis coeficientes de 0,20 ao valor das vendas de mercadorias e de produtos e de 0,65 aos restantes rendimentos

---

<sup>6</sup> Neste sentido, vide artigo 31.º da Lei 30-G/00, de 29 de dezembro.

provenientes da categoria B com o montante mínimo igual a metade do valor anual do salário mínimo nacional mais elevado que foram bastante criticados por diversos autores.

Face às diversas críticas às condições de aplicação do regime simplificado, foi necessário implementar diversas alterações ao regime até 2014, sendo que nesse ano foi implementada a reforma fiscal do IRS através da Lei n.º 82-E/2014, de 31 de dezembro.

Segundo Taborda (2021), a republicação do CIRS resultou da publicação preliminar do relatório «Projeto da Reforma do IRS - Uma Reforma do IRS orientada para a Simplificação, a Família e a Mobilidade Social» que foi criado pelo despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais e realizado pela Comissão para a Reforma do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares. Este relatório veio sugerir diversas alterações para aplicar ao regime simplificado de IRS que foram implementadas na republicação do CIRS.

Assim, o mesmo autor (Taborda, 2021) aborda as principais alterações implementadas pela republicação do CIRS face ao regime que vigorou até à reforma tributária de 2014, conforme se segue:

- a) Eliminação do período de obrigatoriedade de permanência no regime durante três anos;
- b) Aumento do número de coeficientes aplicáveis, tornando-os mais adequados às especificidades dos rendimentos obtidos;
- c) Eliminação da referência aos indicadores de base técnico-científica para os diversos setores, que foi um tema que causou bastante controvérsia.

Posteriormente os artigos 28.º e 31.º do CIRS já foram adaptados devido a temas como o alojamento local, as sociedades de transparência fiscal e, principalmente, a necessidade de verificação de parte das despesas e encargos efetivamente suportados.

Atualmente existem duas formas de determinação dos rendimentos empresariais e profissionais em sede de IRS que se encontram estabelecidas no artigo 28.º do CIRS. Por um lado, temos o RST e, por outro, a contabilidade organizada. O regime simplificado de IRS é aplicado por opção explícita do sujeito passivo aquando da declaração de início de atividade.

Esta posição é salientada no Acórdão n.º 0361/13.1BELRS, de 3 de julho de 2019, do STA quando refere que «O regime simplificado de tributação (artigo 28.º do Código do IRS) constitui um regime não vinculativo, válido somente para quem não tenha optado pelo regime de contabilidade organizada.»

Neste âmbito, Lavouras (2021, p. 23) vem referir ainda que «A principal divergência em face ao regime geral de tributação de rendimentos em sede de IRS diz respeito à determinação da matéria tributável.»

Assim, o n.º 2 do artigo 28.º do CIRS refere que «Ficam abrangidos pelo regime simplificado os sujeitos passivos que, no exercício da sua atividade, não tenham ultrapassado no período de tributação imediatamente anterior um montante anual ilíquido de rendimentos desta categoria de (euro) 200 000.»

Como já referimos, até à reforma fiscal de 2014, os sujeitos passivos que optassem por este regime tinham obrigação de permanecer no mesmo durante 5 anos. No entanto, atualmente, essa regra já não se aplica e os contribuintes podem, a qualquer momento, mudar para o regime de contabilidade organizada. Para isso, devem apenas proceder à entrega de uma declaração de alterações que terá efeito no próprio ano da entrega, desde que seja submetida até março.

Neste sentido, é ainda importante salientar que o regime simplificado cessa quando o sujeito passivo ultrapassa o montante bruto de rendimentos da categoria B de IRS de 200.000€ em dois períodos de tributação consecutivos ou quando este mesmo montante seja ultrapassado, num único exercício, num valor superior a 25%. Em qualquer uma destas situações, o regime geral de tributação passa a ser aplicável.

Para além dos critérios a cumprir para ser enquadrado no regime simplificado e dos motivos pelos quais o mesmo pode ser cessado, será fundamental percebermos o artigo 31.º do CIRS, que aborda a aplicação dos coeficientes ao rendimento tributável da categoria B em sede de IRS.

Deste modo, os coeficientes encontram-se distribuídos, conforme se detalha no Quadro II.1:

**Quadro II.1** – Lista de coeficientes aplicáveis no regime simplificado de IRS (artigo 31.º do CIRS)

Descrição dos rendimentos	Coefficiente aplicável
Vendas de mercadorias e produtos, operações com criptoativos e prestações de serviços efetuadas no âmbito de atividades de restauração e bebidas e de atividades hoteleiras e similares	0,15
Rendimentos das atividades profissionais especificamente previstas na tabela a que se refere o artigo 151.º	0,75
Outros rendimentos de prestações de serviços não previstos nos pontos anteriores	0,35

Descrição dos rendimentos	Coeficiente aplicável
Rendimentos provenientes da mineração de criptoativos, de contratos que tenham por objeto a cessão ou utilização temporária da propriedade intelectual ou industrial ou a prestação de informações respeitantes a uma experiência adquirida no setor industrial, comercial ou científico, rendimentos de capitais imputáveis a atividades geradoras de rendimentos empresariais e profissionais e resultado positivo de rendimentos prediais, ao saldo positivo das mais e menos-valias e aos restantes incrementos patrimoniais.	0,95
Subsídios ou subvenções não destinados à exploração	0,30
Subsídios destinados à exploração e restantes rendimentos da categoria B não previstos nas alíneas anteriores	0,10
Rendimentos decorrentes de prestações de serviços efetuadas a i) Sociedades abrangidas pelo regime da transparência fiscal, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º do Código do IRC, de que o sujeito passivo seja sócio ou ii) Sociedades nas quais, durante mais de 183 dias do período de tributação: 1) O sujeito passivo detenha, direta ou indiretamente, pelo menos 5 % das respetivas partes de capital ou direitos de voto; ou 2) O sujeito passivo, o cônjuge ou unido de facto e os ascendentes e descendentes destes detenham no seu conjunto, direta ou indiretamente, pelo menos 25 % das respetivas partes de capital ou direitos de voto.	1
Rendimentos da exploração de estabelecimentos de alojamento local na modalidade de moradia ou apartamento, localizados em área de contenção.	0,50

Desta forma, aos rendimentos tributáveis da categoria B, para os sujeitos passivos enquadrados no regime simplificado de IRS, são aplicados coeficientes que dependem das especificidades dos rendimentos e que são essenciais para a determinação do cálculo do valor final do imposto.

## 2. Regime simplificado de tributação em IRC

Tal como o RST de IRS, o regime simplificado de tributação em IRC foi estabelecido em 2001, através da Lei n.º 30-G/2000, de 29 de dezembro.

Alves, Portela e Sanches (2012) recordam este regime como uma das principais medidas para as microempresas aquando da reforma fiscal de 2001 e referem ainda que na altura ficavam abrangidos pelo mesmo as microempresas cujo volume anual de proveitos fosse inferior a 149.639,37€ e que não tivessem optado pelo regime geral de tributação.

O regime supramencionado acabou por não ter muita adesão por parte dos sujeitos passivos por apresentar diversas problemáticas. Neste sentido, foi realizado um estudo pelo Ministério das Finanças (2009, p. 250) que indica quais as razões para o insucesso da aplicação do regime simplificado de IRC à data:

- a) Não existir dispensa da contabilidade organizada;

- b) A obrigatoriedade de permanência neste regime, regra geral, durante o período de 3 anos, mesmo nos casos em que o rendimento obtido passasse a ser inferior ao que decorria da aplicação do mínimo de rendimento tributável;
- c) Diversas críticas por parte dos Técnicos Oficiais de Contas (TOC) devido ao facto da sua intervenção se tornar menos necessária com a aplicação do regime.

Através do estudo realizado por Alves *et. al.* (2012) é possível perceber que das empresas que reuniam as condições necessárias para estarem enquadradas no regime simplificado de IRC, até 2006, a percentagem máxima que efetivamente o aplicou não ultrapassou os 10%.

Face ao exposto e após diversas opiniões de vários fiscalistas, empresários e outros entendidos na matéria, o legislador fiscal decidiu terminar com o RST de IRC em 2010 e voltar a implementá-lo, embora com algumas das necessárias alterações no ano de 2014.

Lopes (2021) refere que a reintrodução do regime simplificado de IRC trouxe alguns progressos como o facto do regime passar a ser verdadeiramente opcional e não um regime regra e manteve a simplicidade através da aplicação dos coeficientes aos rendimentos obtidos.

O presente regime está definido no artigo 86.º-A do CIRC e refere que podem beneficiar do mesmo «os sujeitos passivos não isentos nem sujeitos a um regime especial de tributação, que exerçam a título principal uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola», desde que cumpram cumulativamente as seguintes condições estabelecidas nesse mesmo artigo:

- a) Tenham obtido, no período de tributação imediatamente anterior, um montante anual bruto de rendimentos inferior ou igual a 200.000 Euros;
- b) O total do balanço relativo ao período de tributação imediatamente anterior deve ser inferior ou igual a 500.000 Euros;
- c) Não estejam legalmente obrigados à revisão legal das contas;
- d) O capital social não seja detido em mais de 20%, direta ou indiretamente por entidades que não preencham alguma das condições previstas anteriormente, exceto se as mesmas forem consideradas sociedades de capital de risco ou investidores de capital de risco;
- e) Adotem o regime de normalização contabilística para microentidades;
- f) Não tenham renunciado à aplicação do regime nos três anos anteriores.

Relativamente às formalidades necessárias para aplicação do regime simplificado de IRC, os sujeitos passivos que queiram beneficiar do mesmo devem efetivar esta opção aquando da declaração de início de atividade ou, posteriormente, através da entrega de uma declaração de alterações.

Todavia, este regime só cessa por uma de três razões: quando deixa de se verificar algum dos requisitos acima elencados, quando o sujeito passivo renuncie à sua aplicação ou quando o mesmo não cumpra as obrigações de emissão e comunicação das faturas.

No que diz respeito aos coeficientes do regime simplificado em sede de IRC, os mesmos são aplicáveis à matéria coletável relevante dependendo do tipo de rendimento, conforme se detalha através do Quadro II.2:

**Quadro II.2** - Lista de coeficientes aplicáveis no regime simplificado de IRC (artigo 86.º-B do CIRC)

<b>Descrição dos rendimentos</b>	<b>Coefficiente aplicável</b>
Vendas de mercadorias e produtos e prestações de serviços efetuadas no âmbito de atividades de restauração e bebidas e de atividades hoteleiras e similares.	0,04
Rendimentos das atividades profissionais especificamente previstas na tabela a que se refere o artigo 151.º do Código do IRS	0,75
Restantes rendimentos de prestações de serviços e subsídios destinados à exploração	0,10
Subsídios não destinados à exploração	0,30
Rendimentos provenientes da mineração de criptoativos, contratos que tenham por objeto a cessão ou utilização temporária da propriedade intelectual ou industrial ou a prestação de informações respeitantes a uma experiência adquirida no setor industrial, comercial ou científico, outros rendimentos de capitais, resultado positivo de rendimentos prediais, do saldo positivo das mais e menos-valias e restantes incrementos patrimoniais.	0,95
Valor de aquisição dos incrementos patrimoniais obtidos a título gratuito.	1,00
Rendimentos da exploração de estabelecimentos de alojamento local na modalidade de moradia ou apartamento, localizados em área de contenção.	0,50
Rendimentos da exploração de estabelecimentos de alojamento local na modalidade de moradia ou apartamento não previstos no ponto anterior.	0,35
Rendimentos relativos a criptoativos.	0,15

O regime simplificado de IRC apresenta diversas especificidades em relação ao regime geral, pois a simples aplicação de coeficientes não é suficiente diferenciar os dois regimes. Torna-se necessário analisarmos todas as especificidades que envolvem a criação e manutenção de uma empresa, independentemente da sua dimensão.

Assim, os sujeitos passivos que optem pela aplicação do regime simplificado de IRC beneficiam de particularidades positivas relativamente ao cálculo do imposto a pagar como a isenção do pagamento de derrama municipal e de algumas taxas de tributação autónoma como as despesas de representação, ajudas de custo, a compensação pela deslocação em viatura própria do trabalhador, entre outras.

Já no que concerne aos pontos menos positivos temos, por exemplo, o facto dos sujeitos passivos não poderem deduzir prejuízos fiscais, nem benefícios fiscais de apuramento à coleta.

Posto isto, somos de opinião que este regime deve ser devidamente ponderado pelas empresas atendendo às suas estruturas organizacionais, de gastos, de rendimentos e às perspetivas futuras.

Ainda neste âmbito, de acordo com as “Estatísticas das declarações Modelo 22 de IRC” referentes aos exercícios fiscais de 2020 a 2022, a Autoridade Tributária recebeu 13.748 declarações Modelo 22 de sujeitos passivos enquadrados no RST em sede de IRC em 2020, 13.612 em 2021 e 13.515 em 2022.

De facto, a realidade é que tal como aconteceu até 2010, o regime simplificado de tributação em sede de IRC é aplicado por muito menos sujeitos passivos do que seria expetável, sendo que os motivos para a falta de adesão dos sujeitos passivos continuam a ser praticamente os mesmos, conforme abordaremos no capítulo seguinte.

### **3. Vantagens e desvantagens dos regimes simplificados de tributação em Portugal**

A introdução dos dois regimes simplificados de tributação estabelecidos atualmente no panorama fiscal português, conforme já foi referido, apresentou diversas problemáticas e dúvidas desde o seu surgimento que deram origem a várias alterações e até mesmo a uma reestruturação completa de cada um deles em 2014.

Ora, mesmo tendo em consideração as grandes vantagens que todas estas alterações aos regimes simplificados trouxeram para os contribuintes, a verdade é que estes regimes apresentam ainda diversas problemáticas que continuam sem resolução por parte do legislador fiscal.

Posto isto, cabe-nos agora analisar quais as vantagens e desvantagens dos RST para os sujeitos passivos, considerando as problemáticas que têm sido debatidas desde o seu início no panorama fiscal português.

### **3.1 Vantagens dos regimes simplificados**

Primeiramente, é importante recordar que o regime simplificado tem na sua génese, tal como o nome indica a simplificação da tributação para os contribuintes, sendo que esta pode ser atingida através de diversas formas.

A principal vantagem dos regimes simplificados é a redução dos custos de cumprimento das obrigações tributárias face ao regime geral aplicável às empresas. A realidade é que as empresas no seu cômputo geral têm diversas obrigações contabilísticas e fiscais a cumprir que geram encargos financeiros e burocráticos bastante elevados, especialmente no caso das microempresas e PME devido às suas dimensões.

Nas palavras de Lopes (2008), a adoção de regimes simplificados de tributação tem como objetivo a simplificação do cálculo dos impostos e a atenuação das obrigações a que estão sujeitos os contribuintes aos quais os mesmos podem ser aplicáveis. Para além disso, menciona ainda que a aplicação dos regimes contribui para a redução da carga burocrática.

A verdade é que uma empresa tem sempre diversos custos associados à atividade, Martins (2021) aborda alguns como os trabalhos de interpretação da lei fiscal, a execução dos elementos declarativos a serem entregues ao Estado e o pagamento de impostos, referindo que os pequenos contribuintes têm necessidade de recorrer a terceiros para efetuar estas atividades.

A complexidade fiscal acarreta um grande problema para os contribuintes em geral, especialmente para aqueles que necessitam de conhecimentos aprofundados do sistema fiscal para conseguirem aplicá-los na sua atividade empresarial ou profissional.

A importância da diminuição da complexidade fiscal é destacada por Lopes (2003) quando refere que «A necessidade de um sistema fiscal simples, claro e perceptível para todos os contribuintes, bem como a importância dos aspectos administrativos e legislativos da fiscalidade, são, assim, objectivos desejáveis para um sistema fiscal.»

Aliás, esta perspetiva pode levar-nos a analisar uma das principais reduções de custos associadas ao regime simplificado de IRS: a dispensa da obrigatoriedade de contabilidade organizada, o que proporciona uma poupança significativa aos contribuintes, na medida em

que não são obrigados a contratar um contabilista certificado. Ainda assim, conforme veremos posteriormente, esta redução de custo pode sair cara a alguns empresários.

É essencial percebermos que grande parte dos contribuintes têm como atividade principal áreas completamente distintas da fiscalidade e da contabilidade, pelo que não estão dotados da aptidão necessária para efetuar trabalhos ligados a estas áreas que são essenciais para a manutenção da atividade empresarial. Acresce ainda que a dificuldade no cumprimento de certas obrigações para as quais os contribuintes não possuem aptidão prática, roubaria o tempo necessário para exercerem a sua atividade principal, bem como para todos os outros aspetos decorrentes da gestão de qualquer negócio.

Efetivamente, em Portugal verificamos que existe uma elevada carga de custos de cumprimento das obrigações tributárias e os regimes simplificados vêm colmatar em parte esta questão, especialmente em sede de IRS. Com a aplicação dos regimes, as obrigações para os pequenos empresários passam a ser muito mais reduzidas do que seriam caso os mesmos fossem obrigados a abrir uma empresa e, conseqüentemente, a serem tributados através do regime geral de IRC.

Como é do conhecimento geral, os pequenos empresários enfrentam diversas dificuldades para manter a sua atividade empresarial em virtude da atual situação do país. No caso destes empresários serem obrigados a cumprir com todos estes custos que, embora pareçam invisíveis, acarretam uma enorme fatia de tempo e dinheiro para as entidades e profissionais que os enfrentam, provavelmente assistiríamos a uma redução extremamente acentuada do número de trabalhadores independentes e de microentidades em Portugal.

De acordo com um estudo realizado anualmente pelo INE sobre a dependência económica e organizacional dos trabalhadores por conta própria, em 2023 existiam cerca de 698.900 trabalhadores independentes em Portugal.

Ora, não temos dados suficientes para saber quantos destes trabalhadores são tributados através do regime simplificado, mas é certo que se todos fossem tributados através de constituição de empresa pelo regime geral de IRC, certamente estaríamos perante um dos seguintes cenários ou assistiríamos a uma menor adesão ao trabalho por conta própria ou caso o mesmo não se verificasse a AT teria um número ainda mais avultado de empresas para inspecionar anualmente.

Assim, estamos perante outra das vantagens dos regimes simplificados de tributação, a redução dos atos inspetivos devido à simples aplicação dos coeficientes e à redução de

obrigações tributárias. Deste modo, a Autoridade Tributária consegue focar-se principalmente nos grandes contribuintes e nas empresas, ao invés de nos pequenos empresários e microentidades, para os quais é possibilitada a aplicação de um regime simples e praticamente automático, que alivia os contribuintes e a AT de inúmeros procedimentos burocráticos.

Martins (2021, p. 58) vem pronunciar-se relativamente à redução do controlo através de atos inspetivos, afirmando que

[U]ma outra vantagem apontada aos regimes simplificados radica na libertação dos meios da AT para outras tarefas consideradas mais relevantes do que o controlo e a fiscalização de micro e pequenas entidades. A automatização do apuramento da base tributável conduz a uma redução da necessidade de controlo de variáveis económicas. Como já se viu, o papel dos coeficientes (ou de outras formas de apuramento presuntivo da base tributável) possibilita menor concentração de ações inspetivas neste grupo de contribuintes.

Os coeficientes abordados acima são também outras das vantagens dos regimes simplificados de tributação. Enquanto os trabalhadores dependentes e as empresas enquadradas no regime geral de IRC são tributados pelos rendimentos globais que auferem, os trabalhadores independentes e as empresas sujeitas aos regimes simplificados veem os seus rendimentos serem tributados através da aplicação de coeficientes específicos, que variam conforme determinadas particularidades das atividades profissionais e empresariais, como o tipo de rendimentos obtidos.

Lopes (2021) salienta a facilidade e rapidez da aplicação dos coeficientes de forma a determinar a matéria coletável, sublinhando assim a simplicidade do cálculo do imposto a pagar nos regimes simplificados.

Ainda no respeitante a este tema, tanto Lopes (2021), como Martins (2021) destacam a natureza presuntiva dos gastos introduzida pela aplicação dos coeficientes, referindo que os custos em que os sujeitos passivos incorrem são desconsiderados e substituídos por coeficientes fixos, simplificando assim o cálculo do imposto a pagar.

De facto, a aplicação de coeficientes é benéfica para os sujeitos passivos enquadrados nos regimes simplificados. No entanto, estes coeficientes apresentam determinadas especificidades que dificultam a sua aplicação, conforme explicaremos também no subcapítulo seguinte.

Para além dos coeficientes que são utilizados para determinação da matéria coletável, é necessário percebermos que os RST apenas são aplicáveis caso os sujeitos passivos optem pelos mesmos e esta pode ser apontada como outra das vantagens dos regimes simplificados em Portugal.

Conforme referido nos capítulos acima, estes regimes sempre foram optativos em Portugal, embora desde a reforma tributária de 2014 tenham sofrido algumas alterações, deixando de existir uma obrigatoriedade de permanência nos mesmos durante determinados anos.

Deste modo, apenas os sujeitos passivos que pretendam e que considerem vantajoso, de acordo com a sua atividade profissional ou empresarial, devem optar por ficar enquadrados nos regimes simplificados, não sendo obrigados a permanecer no mesmo (Martins, 2008).

Outras das principais vantagens da introdução dos regimes simplificados de tributação prende-se com a diminuição da evasão e fraude fiscal no que respeita ao exercício das atividades empresariais e profissionais.

Como sabemos, os trabalhadores independentes e as microentidades têm alguma facilidade, devido ao sistema em que estão inseridos, em declarar apenas os rendimentos que consideram benéficos. Para além disso, a complexidade fiscal da legislação portuguesa e os custos de cumprimento das obrigações tributárias dificultam o acompanhamento dos contribuintes no que diz respeito ao sistema fiscal aplicável às suas atividades. Estas duas problemáticas e tantas outras acabam por ocasionar diversos casos de evasão fiscal.

Assim, os regimes simplificados auxiliam os contribuintes na medida em que as declarações a apresentar perdem bastante complexidade e os impostos são calculados praticamente de forma automática através da aplicação dos coeficientes.

Lopes (2003) vem reforçar esta vantagem referindo que o cálculo do rendimento tributável traz simplicidade e um alívio do ónus burocrático associado aos custos de cumprimento das obrigações fiscais, o que, conseqüentemente, torna estes regimes eficazes no combate à evasão e fraude fiscal.

Por falar em simplicidade, a própria Autoridade Tributária tem tentado automatizar as mecânicas associadas à gestão das atividades no Portal das Finanças. Para isso, em 2022 criou uma área designada de “ATividade” na qual o contribuinte consegue gerir os dados da sua atividade, submeter e consultar declarações e tem ainda a possibilidade de retirar algumas dúvidas sobre várias especificidades das atividades através da análise às respostas a questões frequentes facultadas pela AT.

Para além disso, em setembro de 2024, foi disponibilizado um novo sistema para emissão de faturas e recibos verdes, o qual veio simplificar este processo, proporcionando uma série de vantagens que permitem ao contribuinte otimizar o procedimento.

Algumas destas medidas simplificadoras podem encorajar muitas pessoas a iniciar a sua atividade, que até agora hesitavam em fazê-lo devido ao receio da carga burocrática que a declaração de início de atividade, a emissão de recibos e outras obrigações fiscais acarretam, no âmbito do exercício da atividade. De qualquer modo, devemos ressaltar que este sistema não está ainda totalmente evoluído nem perceptível para todo o tipo de contribuintes e que grandes atualizações ao mesmo podem gerar revolta devido ao desconhecimento da sua utilização.

O artigo 53.º, n.º 1 do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA) acarreta ainda outra vantagem para os sujeitos passivos enquadrados no regime simplificado de IRS, isto é, a isenção de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) para todos aqueles não tenham atingido, no ano civil anterior, um volume de negócios superior a 14.500€.<sup>7</sup>

Esta medida em sede de IVA, apesar de estabelecer um limite de volume de negócios redutor, proporciona uma vantagem significativa aos contribuintes que não são obrigados a ter contabilidade organizada, considerando que os mesmos ficam apartados da preocupação da entrega da declaração periódica de IVA, possibilitando, assim, mais uma redução dos custos de cumprimento. Para além disso, torna-se necessário destacar que embora o IVA seja o imposto mais harmonizado na União Europeia, nem todos os Estados-Membros implementam esta isenção e mesmo os que a aplicam adotam regras de enquadramento distintas entre si.

Com efeito, existem diversas empresas que consideram o IVA como o imposto mais dispendioso e problemático do ponto de vista de cumprimento, por esse motivo torna-se essencial que existam ou regimes de isenção de IVA ou então regimes de redução da taxa de IVA e de diminuição da periodicidade da entrega das declarações (World Bank Group, 2007).

Posto isto, podemos analisar que esta medida é benéfica para os pequenos empresários, considerando que deixam não só de acartar o peso do custo de cumprimento, como também o custo financeiro.

---

<sup>7</sup> Valor a considerar para o exercício fiscal de 2024, em 2025 este limite subirá para 15.000€.

O regime simplificado de IRC especificamente acarreta ainda outra vantagem que já referimos no número 2 do capítulo II, a isenção do pagamento de derrama municipal e de algumas taxas de tributação autónoma como as despesas de representação, ajudas de custo e compensação pela deslocação em viatura própria do trabalhador, entre outras. Estas isenções de determinados gastos que seriam tributados em empresas enquadradas no regime geral de tributação são vantajosas na medida em que retiram algum ónus financeiro aos contribuintes.

Em síntese, podemos perceber que os regimes simplificados de tributação acarretam diversas vantagens que justificam não só os trabalhos que têm vindo a ser realizados para o ajustamento dos mesmos e a sua permanência no panorama fiscal português.

Ora, atendendo às especificidades e alterações destes regimes não podemos afirmar que os mesmos só apresentam vantagens. De seguida, abordaremos os pontos menos positivos que suscitam dúvidas em relação à aplicabilidade e aos benefícios dos regimes simplificados de tributação atualmente em vigor.

### **3.2 Desvantagens dos regimes simplificados**

Embora seja verdade que os regimes simplificados de tributação vieram descomplicar em parte o sistema fiscal para os pequenos empresários e para as microentidades, trazendo inúmeros benefícios que justificam a sua continuidade, é igualmente verdade que, com o desenvolvimento das políticas mundiais e europeias, especialmente da política portuguesa, foco deste estudo, tornou-se fundamental implementar diversas medidas para que os regimes fossem alterados devido às suas significativas desvantagens.

Infelizmente, a realidade é que as alterações que têm sido feitas ao longo dos últimos 23 anos a estes regimes são ainda manifestamente insuficientes para colmatar todas as problemáticas que a sua aplicação acarreta.

Posto isto, torna-se necessário identificarmos as principais lacunas dos regimes simplificados em Portugal para que consigamos encontrar soluções e perspetivar o futuro da sua aplicação no panorama fiscal.

Em primeiro lugar, é essencial recordar que estes regimes surgiram para mitigar e simplificar os custos de cumprimento das obrigações tributárias. No entanto, estes custos não são completamente eliminados e persiste uma enorme problemática em torno deste ponto, especialmente no regime simplificado de IRC.

Conforme refere a OCDE (2009), os elevados custos de cumprimento podem desincentivar a criação e o crescimento das pequenas empresas, considerando que o impacto sobre estas é significativamente maior do que sobre as grandes.

Constatamos assim que qualquer regime de simplificação tributária tem de ter este ponto em consideração, devendo existir uma redução significativa dos custos de cumprimento para os pequenos empresários e para as pequenas empresas, o que acaba por não ser assim tão visível no sistema fiscal português.

Se há algo que podemos dar como certo é que alguns custos de cumprimento não são colmatados pela teoria de que as características dos regimes simplificados permitem a sua simples aplicação, dado que os sujeitos passivos precisam de conhecer o mínimo de direito fiscal para conseguirem prosseguir com as suas atividades. Assim, subsiste várias vezes a necessidade de contratação de profissionais das áreas contabilísticas e fiscais para resolver certas questões. Fará então sentido, abordar nomeadamente duas questões fulcrais que tornam a aplicação dos regimes complexa: a falta de literacia fiscal e o regime de IVA.

A literacia fiscal deve ser vista como um mecanismo de auxílio no combate à complexidade fiscal, na medida em que a desinformação em matéria fiscal pode causar sentimentos de preocupação e de angústia aos cidadãos. É fundamental que os mesmos percebam a importância e funcionamento do sistema fiscal para que se evitem frustrações excessivas aquando do pagamento dos impostos (Celorico Palma e Mendes, 2019)

A lacuna da falta de literacia fiscal acarreta uma enorme consequência ao nível do cumprimento das obrigações fiscais, considerando que no ensino que vigora atualmente em Portugal, as obrigações tributárias não são alvo de estudo, o que complica gravemente a relação que os contribuintes enquanto pessoas adultas têm com os impostos.

Celorico Palma e Mendes (2019) vêm salientar esta perspetiva mencionando que «O conhecimento fiscal permitirá ao contribuinte obter mais confiança na participação social e ter mais oportunidades de aprendizagem. Quanto mais Literacia Fiscal existir na sociedade mais igualdade social existirá.»

No que diz respeito ao regime simplificado de tributação em sede de IRS, os sujeitos passivos não são obrigados a contratar um contabilista certificado e, com isso, acarretam o ónus da necessidade de possuírem conhecimentos fiscais suficientes para a persecução das suas atividades profissionais.

A grande problemática está exatamente na falta de conhecimento, embora os sujeitos passivos enquadrados nestes regimes tenham muito menos obrigações fiscais que os restantes, precisam sempre de realizar alguns procedimentos como a emissão de recibos, o início, alteração e cessação de atividades, a abertura de novos códigos da Classificação Portuguesa das Atividades Económicas (CAE) ou códigos do CIRS (se necessário), elaboração de declarações periódicas de IVA (em alguns casos), entre outros. Para além disso, em muitos destes casos, ocorre que estas atividades exigem a correta leitura de legislação fiscal para os quais os sujeitos passivos não possuem conhecimento.

Do que se expõe, estamos em condições de identificar outra questão fulcral associada aos custos de cumprimento que torna a aplicação dos regimes complexa: a obrigação fiscal decorrente do IVA.

Conforme mencionado anteriormente, os sujeitos passivos que não sejam obrigados a ter contabilidade organizada em sede de IRS e de IRC, estão isentos de IVA pela redação dada pelo artigo 53.º do CIVA. Assim, se estes sujeitos passivos não ultrapassarem determinado limite de volume de negócios ficam isentos da entrega do imposto e, conseqüentemente, da declaração periódica.

À primeira vista, esta isenção poderia parecer vantajosa, mas o seu limite está completamente desajustado dos limites de rendimentos dos RST. Passando a explicar, o limite para os sujeitos passivos estarem enquadrados nos regimes simplificados é de 200.000€ de rendimentos, sendo que no caso do IVA o limite fixa-se em 14.500€ em 2024 e aumentará para 15.000€ a partir de 2025. Para além do mais, é de salientar que nos anos anteriores os limites eram ainda mais baixos<sup>8</sup>.

Ora, como podemos perceber são poucos os pequenos empresários e microentidades que ficam isentos desta obrigação tributária, atendendo a que o limite é mesmo muito reduzido tendo ainda uma particularidade no seu cálculo: nos casos em que período de referência é inferior ao ano civil, o volume de negócios relativo a esse período deve converter-se num volume de negócios anual correspondente.<sup>9</sup> Do que se expõe, a declaração periódica de IVA, mesmo que em alguns casos seja trimestral, representa um custo de cumprimento acrescido para os sujeitos passivos.

---

<sup>8</sup> Até 2022, o limite eram 12.500€ e passou a 13.500€ em 2023, conforme o estabelecido pelo n.º 3 do artigo 282.º da Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2023.

<sup>9</sup> Vide, neste sentido, o n.º 4, do artigo 53.º, do CIVA.

Martins (2008) reforça esta problemática e defende a harmonização entre os regimes simplificados de tributação e o IVA. Embora esta harmonização seja muito complexa na União Europeia, devido à Diretiva que todos os Estados-Membros da UE devem seguir, não é totalmente impossível de concretizar. Assim sendo, esta possibilidade será alvo de estudo mais detalhado adiante.

Conscientes que estamos dos custos de cumprimento enfrentados pelos trabalhadores independentes e microentidades, torna-se crucial analisar a discrepância entre o conhecimento fiscal exigido aos pequenos empresários e aos trabalhadores por conta de outrem.

A realidade é que os trabalhadores independentes são obrigados a adquirir conhecimentos fiscais significativos para o exercício das suas atividades profissionais, ainda que estas não estejam relacionadas às áreas fiscais e contabilísticas. Por outro lado, os trabalhadores dependentes têm a vantagem de ver os assuntos fiscais tratados pelas entidades patronais, sendo-lhes exigido apenas que saibam analisar o recibo de vencimento e que elaborem a declaração de Modelo 3 de IRS, sendo que muitas vezes recorrem a serviços externos para o preenchimento da mesma.<sup>10</sup>

Em contrapartida, o facto dos trabalhadores independentes e dos empresários das microentidades estarem dotados de conhecimentos fiscais significativamente mais elevados pode levar a que os mesmos criem mecanismos de omissão de rendimentos (Borrego, Lopes e Ferreira, 2013).

Assim, os contribuintes tendem a declarar apenas parte dos rendimentos para evitarem ser tributados pelo valor total e para não ultrapassarem os limites para estarem enquadrados no regime simplificado e no regime de isenção previsto no artigo 53.º do CIVA.

Casalta Nabais (2002, p. 11) salienta esta situação, referindo que os trabalhadores independentes e as empresas «[...] em virtude de regimes fiscais de favor que conseguiram ou da ausência duma eficaz fiscalização das respectivas declarações de rendimentos, acabam por pagar menos imposto ou mesmo o imposto cujo rendimento entendam declarar.»

Já referia o filósofo Francis Bacon que «Saber é poder» e de facto a possibilidade dos contribuintes obterem conhecimentos fiscais aprofundados pode ter dois prismas: por um lado, a facilidade na perceção e funcionamento do sistema fiscal português pode diminuir o

---

<sup>10</sup> Esta questão não é assim tão linear quanto isso, mas não será justo afirmarmos que complexidade fiscal é idêntica para quem tem o seu próprio negócio face a quem trabalha apenas por conta de outrem.

sentimento de angústia e revolta aquando do pagamento de impostos e, por outro lado, os contribuintes podem utilizar o conhecimento a seu favor através da utilização de mecanismos de planeamento fiscal que permitam pagar menos impostos.

A partir deste ponto, advém outra das problemáticas: a redução dos atos inspetivos. Conforme abordado no capítulo das vantagens, a simplificação tributária diminui substancialmente a necessidade de atos inspetivos devido à facilidade na aplicação dos coeficientes. No entanto, o facto dos sujeitos passivos estarem consciencializados de que possivelmente não serão inspecionados pode levá-los a situações de incumprimento fiscal que pode ser voluntário ou involuntário (Pinto, Cruz e Abrunheiro, 2014).

Do lado do incumprimento voluntário temos a adoção de estratégias propositadas de omissão e falhas nas obrigações fiscais, que podem incluir esquemas de fraude e evasão fiscal (Pinto *et al.*, 2014). Consequentemente, numa ótica de redução de atos inspetivos, os sujeitos passivos acabam por acreditar que a AT, *a priori*, não identificará distorções em relação aos rendimentos declarados e/ou à própria atividade em si.

Relativamente ao incumprimento involuntário, torna-se importante salientar que a complexidade do sistema fiscal acarreta diversas interpretações erróneas, incapacidades de aplicação e desconhecimento da lei fiscal por parte dos sujeitos passivos (Pinto *et al.*, 2014). Assim, considerando que, em princípio, não serão inspecionados, os contribuintes acabam por executar as suas obrigações fiscais de acordo com o que acreditam ser a interpretação mais correta da legislação, o que pode levar a equívocos e a uma aplicação incorreta na entrega das declarações.

Além da omissão de rendimentos, existe outro aspeto negativo que os regimes simplificados de tributação podem acarretar: o desincentivo à obtenção de rendimentos. Considerando que os RST impõem limites de rendimentos que permitem o enquadramento dos sujeitos passivos nos mesmos, é importante notar que, feitas as contas, muitos podem concluir que não é rentável arrecadar mais rendimentos. Essencialmente, isso deve-se à diferença de tributação que enfrentariam caso se tornassem profissionais liberais com contabilidade organizada ou uma empresa enquadrada no regime geral de tributação.

Pinto *et al.* (2014) destacam que um dos fatores que influencia o incumprimento fiscal está intrinsecamente ligado à origem e ao nível de rendimentos dos contribuintes e, por conseguinte, salientam que o aumento das taxas resultante de um aumento do rendimento pode levar o sujeito passivo a declarar menos rendimentos.

A consequência intrínseca da falta de esforço na obtenção de rendimento é, logicamente, a limitação da competitividade, o crescimento e a inovação do tecido empresarial português, que inclui um número significativo de microentidades e, sobretudo, de pequenos empresários.

De igual forma, as microentidades podem ser dissolvidas antes de atingirem os limites que regem o regime simplificado em sede de IRC e, posteriormente, a atividade que desenvolviam é reiniciada sob a forma de outra entidade (Martins, 2021).

A realidade é que não existem normas que obstem diretamente a este tipo de práticas, mas podem eventualmente vir a ser elaboradas cláusulas antiabuso que previnam este tipo de planeamento fiscal.

Adicionalmente, notamos ainda que a aplicação destes regimes para muitos contribuintes, está unicamente relacionada com a diminuição do valor do imposto e não com o seu principal objetivo, a simplificação das obrigações fiscais e do cálculo do imposto. Como refere Martins (2021) «[...] pode afirmar-se que os contribuintes esperam que o regime simplificado seja, antes de mais, um mecanismo de alívio fiscal, e não um conjunto de regras simplificadoras.».

Face ao exposto, devemos analisar ainda outro dos principais pontos intrinsecamente ligados positivamente e negativamente aos RST: a evasão e a fraude fiscal. Enquanto alguns autores defendem que os regimes simplificados reduzem os casos de evasão e fraude fiscal devido à simplicidade de aplicação dos coeficientes que diminuem os rendimentos considerados em sede de IRS e IRC, conforme abordámos anteriormente, já outros argumentam que estes regimes não previnem a evasão e fraude fiscal, dado que os contribuintes podem declarar apenas os rendimentos que lhes são convenientes.

Lopes (2003) aborda esta dicotomia referindo que

[A] utilização de regimes simplificados de cálculo da base tributável, assentes em presunções, oferece, porventura, a vantagem de conferir certeza e simplicidade às relações fiscais. Por um lado, estes métodos são muito eficazes no combate à fraude fiscal e na simplificação do trabalho administrativo das Administrações Fiscais, por outro, os contribuintes verão, em muitos casos, aligeiradas as suas obrigações formais de registo e a complexidade das suas declarações de rendimento.

Muitas vezes, são precisamente estes pequenos empresários e empresas que apresentam uma maior facilidade em fugir ao cumprimento da legislação fiscal, pois as transações que

realizam são em pequena escala. Esta dinâmica permite-lhes uma otimização mais eficiente dos seus lucros, uma vez que gerem as suas próprias atividades empresariais sem terem a necessidade de prestar grandes justificações, especialmente no caso dos trabalhadores independentes (OCDE, 2009 e Bergner, Bräutigam, Evers e Spengel, 2017).

Podemos então observar que a possibilidade de omissão de rendimentos, a forma simplificada de preenchimento das declarações, a redução de atos inspetivos e a relação entre as atividades e os coeficientes podem efetivamente resultar no aumento da evasão e da fraude fiscal. Tal situação ocorre porque algumas dessas estratégias de planeamento fiscal podem tornar-se abusivas, contrariando, assim, um dos principais objetivos da simplificação tributária.

No que diz respeito ao regime simplificado de IRC, temos ainda a desconsideração dos prejuízos fiscais e dos benefícios fiscais de apuramento à coleta. Ou seja, no RST em sede de IRC não existe a possibilidade de deduzir prejuízos fiscais, nem de usufruir de benefícios fiscais de apuramento à coleta.

Para percebermos melhor estes pontos negativos, será necessário ressaltar que quando falamos de microentidades, sabemos que se enquadram as empresas que não ultrapassem dois dos seguintes limites<sup>11</sup>: Total do balanço: 350.000 Euros; Volume de negócios líquido: 700.000 Euros; Número médio de empregados durante o exercício fiscal: 10.

Como é expectável, as microentidades nos primeiros anos de atividade obterão possivelmente prejuízos fiscais, sendo que o tratamento fiscal destes prejuízos é particularmente importante para estas empresas (OCDE, 2009), devido às suas características estruturais e económico-financeiras.

No caso do regime simplificado em sede de IRC, os sujeitos passivos que optam pela sua aplicação estão impedidos de deduzir os prejuízos fiscais acumulados e apurados em anos anteriores. Além disso, em conformidade com o n.º 3 do artigo 52.º do CIRC, se continuarem a ser tributados com base em métodos indiretos, não terão a possibilidade de deduzir estes prejuízos em momento algum.

Segundo as Estatísticas das declarações Modelo 22 de IRC referentes aos exercícios fiscais de 2020 a 2022, a Autoridade Tributária refere que 95,4% das empresas que apresentaram prejuízos fiscais são as que obtiveram um volume de negócios inferior a 500.000 Euros,

---

<sup>11</sup> Neste sentido, vide n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 98/2015, de 2 de junho.

podendo parte destas estar enquadradas no regime simplificado de IRC, no caso de cumprirem também os restantes requisitos.

**Tabela II.1** - Evolução do número das empresas com volume de negócios inferior a 500.000 Euros que apresentaram prejuízo fiscal

ESCALÕES DE VOLUME DE NEGÓCIOS (Euros)	2020	%	2021	%	2022	%
Desconhecido	1 451	0,7%	1 866	1,0%	2 239	1,2%
01 - [ 0 ]	56 765	27,8%	59 697	32,0%	61 944	33,3%
02 - [ 1 A 150.000 ]	114 398	56,0%	98 669	52,9%	94 508	50,8%
03 - [ 150.000 A 500.000 ]	20 966	10,3%	17 647	9,5%	18 490	9,9%

**Fonte:** Autoridade Tributária e Aduaneira

Através da Tabela II.1, podemos perceber que caso grande parte destas empresas optasse pela aplicação do regime simplificado de tributação em sede de IRC não conseguiria deduzir os prejuízos fiscais de anos anteriores, o que poderia causar um impacto significativo nos seus resultados.

Vem ainda Martins (2021) denotar que a falta de adesão ao regime simplificado de IRC pode advir em parte do facto de não existir a possibilidade de dedução de prejuízos fiscais.

Ainda no que diz respeito às empresas, há ainda outro ponto negativo decorrente do regime simplificado de IRC: a impossibilidade da adoção deste regime para as pequenas empresas. A estrutura do tecido empresarial português é predominantemente composta por empresas de pequena dimensão, acontece que o regime simplificado de IRC não reflete adequadamente essa realidade, permanecendo aquém das necessidades das mesmas.

Calçada Pires (2010) reforça esta problemática realçando a falta de equilíbrio do sistema, na medida em que as grandes empresas continuam a ser favorecidas em detrimento das pequenas. A realidade é que as pequenas empresas não têm as mesmas capacidades financeiras, técnicas e organizativas das grandes e o facto de não existir nenhum regime fiscal que as auxilie torna-se manifestamente injusto.

A mesma autora (Calçada Pires, 2010) vem ainda ressaltar a necessidade de existirem políticas fiscais que apoiem as PME por intermédio de uma redução e da simplificação dos custos de cumprimento das obrigações tributárias.

Neste âmbito, será ainda importante relevar que os normativos contabilísticos, ao contrário de outros países, estão completamente desajustados em Portugal, dificultando a implementação da simplificação contabilística no que diz respeito às pequenas empresas (Alves *et al.*, 2012).

Aqui chegados, torna-se essencial analisar uma das principais problemáticas associadas aos regimes simplificados: os coeficientes de aplicação ao rendimento tributável e à matéria coletável.

As diversas alterações aos regimes simplificados de tributação resultaram na atualização dos coeficientes, de modo a adequá-los aos diferentes tipos de rendimentos e de atividades empresariais e/ou profissionais. Contudo, estas alterações não se revelam apenas insuficientes para colmatar as discrepâncias entre os diferentes tipos de rendimentos, como também continuam a causar diversas dúvidas que resultam em erros na classificação das atividades e que, em casos mais concretos, culminam em litígios fiscais em vários tribunais.

Aliás, o facto de os coeficientes permanecerem desajustados, mesmo com o passar dos anos e com as várias alterações legislativas, fez com que muitos contribuintes optassem por não aplicar os regimes simplificados de tributação. Alguns autores consideram que os coeficientes estão desajustados da realidade e que dão azo a situações de injustiça fiscal (Faustino, 2004, Alves *et al.*, 2012 e Lopes, 2021).

Para além dos coeficientes estarem desajustados e de serem ainda manifestamente reduzidos para as especificidades dos rendimentos, também as atividades presentes nos códigos CIRS e nos CAEs são confusas para os contribuintes. Se tivermos interesse em analisar esta temática, basta para isso observarmos a quantidade de casos existentes na arbitragem tributária e informações vinculativas colocadas à AT sobre os diversos tipos de atividades e respetivos coeficientes a aplicar.

Como referido acima, os casos de litigância fiscal, mesmo com as alterações aos regimes, têm continuado a ser presença assídua nos diversos tribunais fiscais e arbitrários. Basta fazermos uma pesquisa nas bases jurídico-documentais e no Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD) para encontrarmos uma variedade enorme de casos sobre as mais diversas temáticas ligadas aos regimes simplificados de tributação e que resultam

essencialmente de dois pontos fundamentais: da iliteracia fiscal dos contribuintes, que se associa à complexidade na interpretação da legislação e da falta de esclarecimentos por parte do legislador fiscal relativamente a esta mesma legislação.

As principais temáticas que suscitam dúvidas e acabam em casos jurisprudenciais são o período de permanência nos regimes, a transição entre regimes simplificados e contabilidade organizada, especialmente no que respeita à cessação dos mesmos, a variedade de coeficientes e a sua correta aplicação relativamente à atividade, devido à interpretação dos contribuintes face à da AT (Martins, 2021).

Por último, mas não menos importante, temos a problemática da obrigatoriedade de manter contabilidade organizada.

Embora seja correto afirmar que, no RST em sede de IRS, não é obrigatório manter registos de contabilidade organizada, essa obrigação aplica-se no contexto do IRC, uma vez que a simplificação fiscal e contabilística não estão interligadas, já que o regime simplificado opera no âmbito tributário.

Assim, mesmo as empresas de pequena dimensão são obrigadas a ter contabilidade organizada para aplicarem as normas contabilísticas e, conseqüentemente, para auxiliarem na área fiscal. Se observarmos da perspetiva de custo, a contratação de um profissional certificado que dedique tempo à empresa, assine as contas e prepare toda a documentação inerente acarreta um custo financeiro, mas será que não poupa também algum dinheiro aos empresários?

Estes profissionais estão dotados de conhecimento contabilístico e fiscal para que saibam otimizar os resultados das empresas e a verdade é que os empresários em nome individual que não são obrigados a ter contabilidade organizada vêem-se muitas vezes aflitos com questões burocráticas e fiscais e acabam por passar horas a tentar resolver. Posto isto, podemos observar que a relação custo/benefício relativamente à contratação de TOC, contabilista certificado ou até mesmo consultor fiscal pode chegar a sair mais caro a um empresário do que a uma empresa, uma vez que “tempo é dinheiro”.

De modo a explicar o ponto acima, poderemos analisar o facto dos pequenos empresários não serem autónomos no preenchimento das suas declarações, devido à complexidade do sistema fiscal. Assim, no caso de não recorrerem a profissionais especializados, acabam certamente por recorrer tanto à AT, como a amigos e familiares que conheçam a fiscalidade e consigam ajudar.

Do exposto, podemos perceber que o papel do contabilista certificado é preponderante embora também acarrete ainda mais um custo a estas atividades. Será ainda importante reforçar que a falta de harmonização entre a contabilidade e a tributação e o próprio aconselhamento dos técnicos oficiais de contas, contabilistas certificados e consultores fiscais pode ser um dos motivos das escolhas dos contribuintes aquando da criação de uma empresa (Dâmaso e Martins, 2015).

Com base nos pontos positivos e negativos elencados acima, importa agora refletir criticamente sobre aqueles que exercem maior influência nos regimes simplificados de tributação e que podem determinar a continuidade destes regimes em Portugal, considerando a forma como estão estruturados atualmente.

## **CAPÍTULO III- Reflexões críticas sobre os regimes simplificados de tributação**

Ao longo deste estudo temos percebido que embora os regimes simplificados de tributação tenham na sua gênese a simplificação dos custos de cumprimento e a diminuição da evasão e fraude fiscal, a realidade é que a tentativa de concretização destes objetivos tem sido um caminho árduo e muito pouco linear na legislação fiscal portuguesa.

Os regimes simplificados apresentam ainda diversas limitações que desmotivam os contribuintes a exercerem atividades profissionais e empresariais devido à complexidade do sistema fiscal e ao seu desconhecimento sobre o mesmo.

Domingos (2016, p.54) refere que «Para a doutrina anglo-saxónica a complexidade ou simplicidade da lei fiscal pode ser medida por dois critérios fundamentais, a dimensão dos códigos fiscais e a subjectividade da semântica das normas tributárias.»

A complexidade presente no sistema fiscal português é influenciada em parte pela iliteracia fiscal e pela falta de interesse dos contribuintes no conhecimento da legislação. Assim, a simplificação tributária vem tentar colmatar esta complexidade através da implementação de um sistema mais simples que torne o exercício das atividades profissionais e empresariais num cenário apelativo e descomplicado.

Conforme notámos acima, existem ainda diversas lacunas nos regimes simplificados de tributação que perturbam os contribuintes e que colocam dúvidas relativamente à utilidade e benefícios dos mesmos.

Posto isto, procederemos agora à elaboração de uma análise crítica aos elementos-chave que influenciam a continuidade dos regimes simplificados de tributação. Através desta análise avaliaremos se os principais elementos que regem estes regimes estão a funcionar enquanto aliados dos mesmos, ao simplificar fiscalmente o desenvolvimento das atividades ou se, pelo contrário, estão a impor um ónus adicional aos contribuintes.

### **1. Custos de cumprimento das obrigações tributárias**

Os custos de cumprimento das obrigações tributárias advêm da complexidade do sistema fiscal e surgem com um dos principais ónus dos contribuintes, que impactam de forma significativa a relação que estes têm com o sistema fiscal e com o pagamento de impostos.

Cabe-nos agora explicar o que são afinal os custos de cumprimento e de que forma impactam os contribuintes enquanto pessoas individuais, coletivas, profissionais das áreas contabilísticas e fiscais e por fim, iremos avaliar se influenciam significativamente de forma positiva ou negativa a aplicação dos regimes simplificados atualmente em vigor.

Podemos definir os custos de cumprimento como o tempo despendido pelos contribuintes na gestão dos seus assuntos fiscais, nomeadamente com o processamento salarial, a recolha e tratamento de dados e documentos, entre outros processos burocráticos aos quais se somam os gastos incorridos com sistemas informáticos e honorários dos profissionais de contabilidade e fiscalidade contratados para assegurar o cumprimento das obrigações fiscais (Lopes, 2008).

A análise aos custos de cumprimento torna-se fundamental para entendermos o impacto das obrigações tributárias sobre os contribuintes, segundo Lopes (2008, p. 49) «[...] os custos de cumprimento dividem-se em três grupos principais: os custos de tempo; outros custos monetários; e os custos psicológicos.»

Neste contexto, os custos de cumprimento são compreendidos enquanto custos de tempo, considerando as várias horas despendidas anualmente no preenchimento de declarações fiscais e enquanto custos monetários, devido aos gastos incorridos com, por exemplo, os honorários dos profissionais que asseguram o cumprimento das obrigações fiscais, sistemas informáticos, manuais e outras necessidades relacionadas com o exercício das atividades (Lopes, 2008 e Evans, Hansford, Hasseldine, Lignier, Smulders e Vaillancourt, 2014).

Para além disso, vivemos tempos complexos a nível psicológico o que acarreta sensações de frustração e desespero a muitas pessoas. Assim, o desenvolvimento de um sistema fiscal simples de aplicar que descomplique os impostos pode criar menos sentimentos de revolta e aflição no exercício das atividades profissionais.

Os custos psicológicos acima mencionados estão intrinsecamente ligados à ansiedade e ao nervosismo na entrega de declarações e no pagamento de impostos. Estes custos são considerados intangíveis e difíceis de quantificar porque não constituem uma despesa financeira, mas de facto acarretam um peso substancial nas decisões que os contribuintes tomam para exercer ou não uma atividade profissional por conta própria (Lopes, 2008, Evans, 2008 e Evans *et. al.*, 2014).

Ainda neste âmbito, existe outra perspetiva sobre a dualidade destes custos de cumprimento suportada por vários autores: os custos de cumprimento voluntários e involuntários. Os

custos de cumprimento voluntários, isto é, que o contribuinte cumpre espontaneamente e que resultam da implementação de mecanismos de planeamento fiscal suportados pelos contribuintes para que consigam, de alguma forma, pagar menos imposto e os custos de cumprimento involuntários que advém da inevitabilidade da obrigação de suportar os custos das obrigações tributárias para que as mesmas sejam cumpridas (Lopes, 2012).

Adicionalmente, salientamos ainda outra metodologia para analisar os custos de cumprimento: os custos internos e externos. Os custos internos são utilizados para abordar o tempo despendido pelo(s) funcionário(s) de uma empresa na resolução de assuntos fiscais e os custos externos referem-se às despesas incorridas com a contratação de profissionais de consultoria fiscal, por exemplo, que possuam a experiência necessária para apoiar na realização das atividades fiscais (Evans *et al.*, 2014 e Lopes, 2008).

Face ao exposto, podemos perceber que os custos de cumprimento das obrigações tributárias vão para além do tempo despendido pelos contribuintes no preenchimento de declarações e/ou das despesas com os honorários pagos a quem as preencha. Estes custos englobam todo um conjunto de fatores que, embora pareçam invisíveis, assumem um papel determinante no momento da decisão de exercer uma atividade profissional por conta própria ou de abrir uma empresa.

Com efeito, podemos perceber a partir deste ponto, a importância da implementação de regimes de simplificação que facilitem a vida aos contribuintes, na medida em que grande parte não sabe preencher declarações fiscais, nem possui qualquer conhecimento fiscal.

Considerando a estrutura e dimensão dos resultados financeiros obtidos pelos pequenos empresários e pequenas empresas, verificamos que qualquer custo adicional para os mesmos tem um impacto mais severo do que para as grandes empresas, uma vez que estas segundas dispõem de recursos financeiros que permitem suportar certos gastos com maior facilidade.

A nível europeu, o impacto dos custos de cumprimento, especialmente em relação às PME, continua a ser objeto de estudo. Em 2022, a Comissão Europeia publicou um estudo, baseado no exercício fiscal de 2019, com o objetivo de quantificar a carga administrativa suportada tanto pelas PME, como pelas grandes empresas na União Europeia (Di Legge, A., Ceccanti, D., Foronda, F., Németh, M. e Csonka, M., 2022).

O estudo de Di Legge *et al.* (2022) apresenta uma amostra de 18,4 milhões de empresas presentes nos 28 países em análise (Estados-Membros da UE e Reino Unido) em que 92,4% das empresas são microempresas.



**Figura III.1** - Custos totais de cumprimento das obrigações fiscais das empresas nos seus países de origem, por dimensão e tipo de custo (bilhões de Euros)

**Fonte:** Di Legge *et al.* (2022)

Através da Figura III.1, podemos analisar que os custos de cumprimento das obrigações fiscais para as microentidades em análise representam cerca de 18 bilhões de Euros (87% do valor total referente aos custos de cumprimento das obrigações fiscais).

Handling tax compliance obligations ...	VAT				CIT			
	Micro	Small	Medium	LSE	Micro	Small	Medium	LSE
Internally	26%	24%	33%	28%	16%	20%	29%	24%
Outsourced (Full+Partly)	74%	76%	67%	72%	84%	80%	71%	76%

**Figura III.2** - Percentagem estimada de empresas que realizam internamente o cumprimento das obrigações fiscais em comparação com aquelas que optam por subcontratar este serviço

**Fonte:** Di Legge *et al.* (2022)

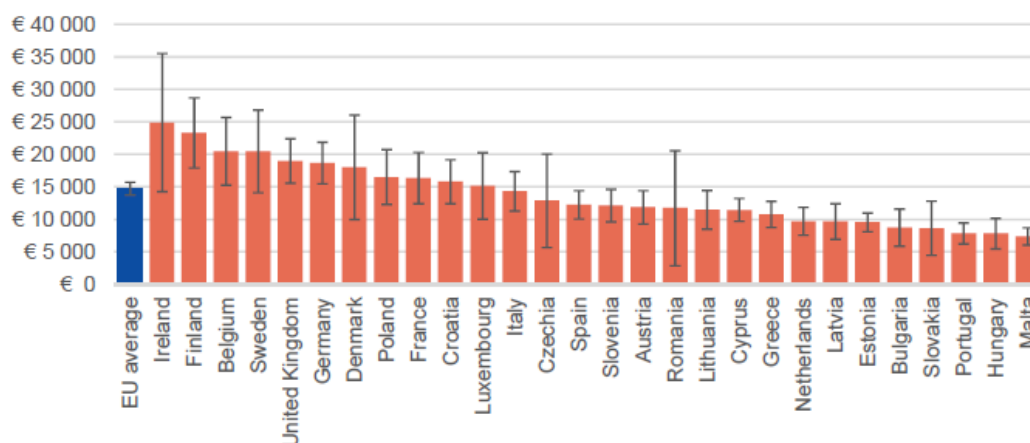
A Figura III.2 revela que 74% das microentidades dos países analisados subcontratam serviços para cumprir as obrigações fiscais relacionadas ao IVA, enquanto 84% o fazem em relação ao cumprimento das obrigações relacionadas com o IRC.

Com base no exposto, podemos concluir que as microentidades e pequenas empresas possuem uma maior necessidade de subcontratação de profissionais especializados, dada a sua incapacidade e/ou dificuldade em realizar internamente tais obrigações.

Posto isto, reiteramos a teoria de que as microentidades e pequenos empresários, que são essenciais para o nosso estudo, enfrentam custos de cumprimento mais elevados em comparação às grandes empresas, devido à sua necessidade acentuada em contratar profissionais especializados na área fiscal. Consequentemente, torna-se imprescindível que

sejam implementados regimes que reduzam estes custos, conforme mencionado anteriormente. O tema em questão será explorado ainda neste capítulo.

Neste estudo é também realizada uma análise comparativa dos custos de cumprimento das obrigações fiscais totais dos 28 países em análise, conforme se detalha abaixo:

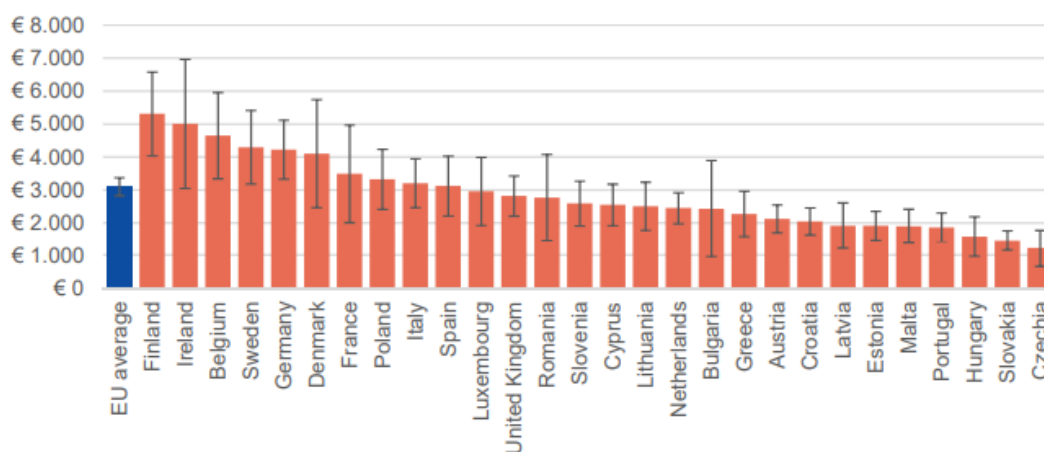


**Figura III.3** - Média estimada dos custos totais de cumprimento das obrigações fiscais das empresas por país

**Fonte:** Di Legge *et al.* (2022)

A Figura III.3 revela que Portugal é um dos países com menores custos de cumprimento das obrigações fiscais, sendo que podemos ainda perceber que esta questão é transversal à União Europeia.

Conforme já observámos, os custos de cumprimento em Portugal não são, de facto, diminutos, especialmente para microentidades e pequenas empresas. Este estudo demonstra ainda os custos de cumprimento estimados das obrigações em sede de IRC para todos os países em análise:



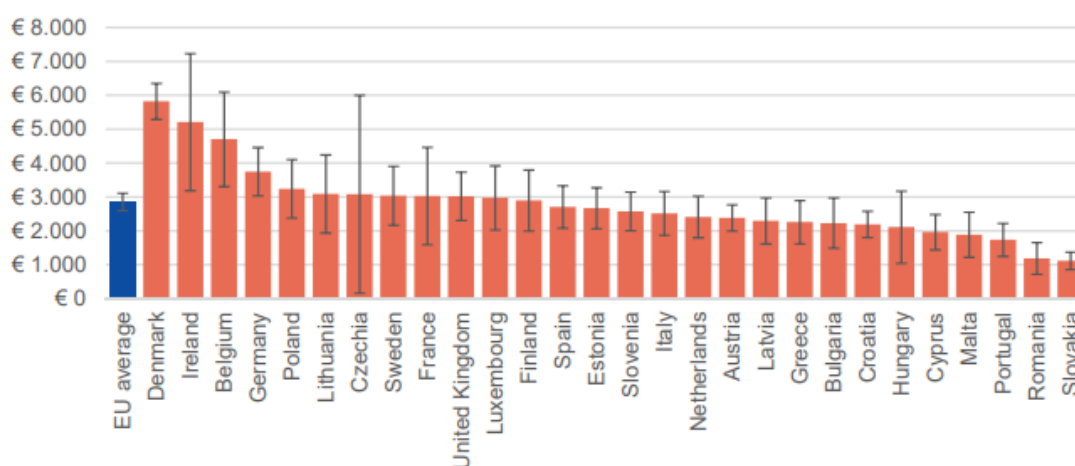
**Figura III.4** - Custo médio estimado do cumprimento das obrigações fiscais em matéria de IRC por país

Fonte: Di Legge *et al.* (2022)

Na Figura III.4 podemos observar que, segundo este estudo, o custo médio estimado do cumprimento das obrigações em sede de IRC é inferior a 2.000€ em Portugal e está abaixo da média da União Europeia, estando apenas acima da Hungria, da Eslováquia e da República Checa.

Deste modo, concluímos que o custo médio do cumprimento das obrigações em matéria de IRC a nível europeu é bastante elevado e que é urgente implementar soluções eficazes.

Ainda neste contexto, conseguimos analisar também o custo médio das obrigações, mas desta vez em sede de IVA:



**Figura III.5** - Custo médio estimado do cumprimento das obrigações fiscais em matéria de IVA por país

Fonte: Di Legge *et al.* (2022)

Pela apreciação da Figura III.5 notamos que Portugal continua a ter um custo médio estimado do cumprimento das obrigações, neste caso em sede de IVA, inferior à média da União Europeia, ficando apenas acima da Roménia e da Eslováquia.

Considerando estes resultados, enfatizamos a importância de reduzir os custos de cumprimento das obrigações fiscais na União Europeia, através de regimes que promovam uma eficiência quase perfeita, ou seja, que contemplem custos de tempo, financeiros e psicológicos.

Em 2006, Lopes (2008) elaborou um estudo que incidiu numa análise aos custos de cumprimento suportados por 308 contribuintes individuais pertencentes ao distrito de Coimbra. A partir desse estudo, podemos retirar alguns dados interessantes para a nossa análise, relativamente aos trabalhadores por conta própria, que serão visíveis tanto através deste número, como do número 4 deste capítulo.

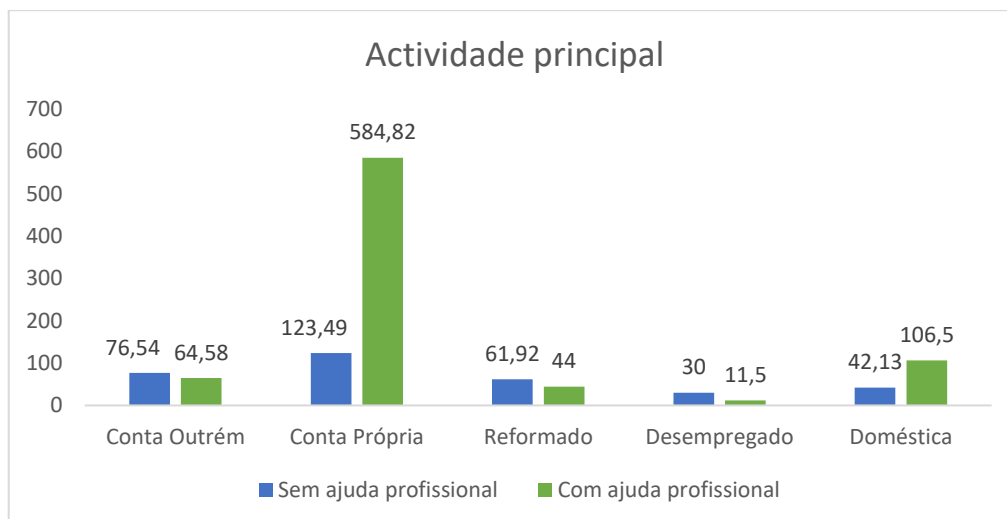
**Quadro III.1** - Atividade principal dos inquiridos no estudo de Lopes (2008)

Actividade principal	Contribuintes			Total	%
	Sem ajuda	Ajuda não paga	Ajuda paga		
Trabalhador por conta de outrem	93	61	19	173	56,16
Trabalhador por conta própria	28	11	48	87	28,24
Reformado	17	11	8	36	11,68
Desempregado		5	2	7	2,27
Doméstica	2	2	1	5	1,62
<b>Total</b>	<b>140</b>	<b>90</b>	<b>78</b>	<b>308</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Adaptado de Lopes (2008)

Os dados apresentados no Quadro III.1 demonstram-nos que dos 87 trabalhadores por conta própria inquiridos, mais de metade (48) recorrem a ajuda profissional remunerada para garantir o cumprimento das suas obrigações fiscais, enquanto apenas 32% destes conseguem fazê-lo sem qualquer ajuda.

Neste estudo (Lopes, 2008) preocupou-se ainda em medir os custos médios de cumprimento face à atividade praticada pelos contribuintes.



**Figura III.6** - Os custos de cumprimento médios e a atividade principal dos contribuintes

**Fonte:** Adaptado de Lopes (2008)

Pela análise ao gráfico acima (Figura III.6) torna-se possível reforçar o nosso entendimento de que os custos de cumprimento das obrigações fiscais para os trabalhadores por conta própria apresentam um impacto financeiro e de tempo significativamente superior ao dos demais contribuintes, independentemente de recorrem, ou não, a ajuda de profissionais especializados.

No que diz respeito, especificamente, aos trabalhadores por conta própria, estima-se que o custo médio de cumprimento para os inquiridos no estudo de Lopes (2008) seja de aproximadamente 584,82€, valor este que é substancialmente superior a qualquer outra das categorias de atividades aqui demonstradas.

Conforme evidenciado pela análise aos estudos mencionados, persiste a necessidade iminente de reduzir os custos de cumprimento das obrigações fiscais de maneira geral, com especial ênfase para os pequenos empresários, microentidades e PME.

Aqui chegados, torna-se então fundamental colocar duas questões: os regimes simplificados de tributação atualmente em vigor em Portugal contribuem, de facto, para a diminuição dos custos de cumprimento das obrigações tributárias? Em particular, conseguimos ter perceção da simplificação através da opção das empresas pelo regime simplificado de IRC?

Como sabemos, a diminuição dos custos de cumprimento das obrigações é o principal objetivo da implementação de regimes simplificados de tributação, dado que a complexidade do sistema fiscal impede que muitos dos contribuintes cumpram as suas obrigações fiscais sem que isso se torne numa verdadeira dor de cabeça.

Em 2023, a carga fiscal em Portugal aumentou para 8,8%, assim como a receita com os impostos diretos (IRS e IRC)<sup>12</sup>. Face a esta situação, é essencial que os contribuintes estejam minimamente confortáveis com o conceito de pagamento de imposto e que percebam as suas implicações na receita pública.

Posto isto, encontramos assim um dos principais problemas associados ao cumprimento das obrigações fiscais: a iliteracia fiscal associada ao desconhecimento da lei.

A importância da literacia fiscal tem vindo a tornar-se num tópico cada vez mais abordado tanto pelos fiscalistas, como pelos contribuintes no geral, que reconhecem a necessidade de adquirir conhecimento sobre questões fiscais.

Relativamente ao conceito de literacia fiscal, Mendes e Celorico Palma (2019, p.8) vêm referir que o grau de conhecimento dos sujeitos passivos pode ser medido «[...] através dos conteúdos escolares e académicos transmitidos e aprendidos ao longo do processo instrutivo enquanto aluno e de vivências pessoais e experiência profissional.».

A educação fiscal não visa apenas ensinar aos cidadãos o que são os impostos e os outros tributos, mas sim consciencializar a sociedade da necessidade dos mesmos serem pagos de forma a financiar o Estado para a obtenção de uma sociedade organizada. Embora pagar estes mesmos tributos seja um dever dos cidadãos, é também um direito compreender onde é que estes valores são aplicados na nossa sociedade, uma vez que cidadãos informados serão certamente cidadãos menos ansiosos e revoltados no momento do pagamento de impostos.

No âmbito dos pequenos empresários e das pequenas empresas este tópico ganha ainda mais relevância, dado que estes contribuintes precisam de estar dotados de conhecimentos suficientes para gerirem o seu negócio. A nível fiscal, surgem apenas duas hipóteses: ou adquirem conhecimento fiscal suficiente para cumprir com as suas obrigações ou investem na contratação de profissionais especializados e de confiança que lidem com esses assuntos.

Diversos estudos têm demonstrado que os contribuintes de pequenas empresas carecem de conhecimentos adequados na área fiscal, o que dificulta não só o cumprimento das suas obrigações fiscais, como a otimização das mesmas de forma a usufruírem de alguns benefícios (Evans *et. al.*, 2014 e Ahmed e Braithwaite, 2005).

De um ponto de vista prático, torna-se inconcebível que o sistema fiscal não seja desmistificado através de programas de educação fiscal que facilitem a vida aos

---

<sup>12</sup> Dados extraídos do INE - Estatísticas das Receitas Fiscais 2023.

contribuintes. A realidade é que os empresários precisam de estar preparados para gerir o seu negócio, independentemente da atividade praticada, e isso só pode ser feito se estiverem dotados de conhecimentos fiscais e financeiros, mesmo que não sejam os mesmos a aplicá-los diretamente.

Considerando a falta de literacia fiscal, torna-se praticamente inevitável que as atividades profissionais e empresariais “exijam” a contratação de profissionais especializados na área fiscal e/ou contabilística, para que os contribuintes consigam não só otimizar os seus negócios, como também livrar-se de assuntos burocráticos.

Calçada Pires (2010) destaca a importância da diminuição dos custos de cumprimento das obrigações fiscais através da simplificação tributária, afirmando que «A acção fiscal para apoiar as PME tem necessariamente de passar por uma simplificação e diminuição destes custos.»

Tal como já referimos, os custos de cumprimento das obrigações fiscais são diminuídos com a aplicação dos regimes simplificados de tributação. No entanto, a realidade é que esses custos não são totalmente eliminados da esfera do contribuinte, seja ele empresário ou proprietário de uma microentidade.

**Tabela III.1** - Principais obrigações associadas ao exercício de atividades profissionais e empresariais através dos RST

<b>Regime Simplificado de IRS</b>	<b>Regime Simplificado de IRC</b>
Declaração de início de atividade	Abrir atividade empresarial
Declaração periódica de IVA (no caso de exceder o limite do artigo 53.º do CIVA)	Declaração periódica de IVA (no caso de exceder o limite do artigo 53.º do CIVA)
Declaração Modelo 3 de IRS	Declaração Modelo 22 de IRC
Emissão de faturas-recibo	Declaração Informação Empresarial Simplificada (IES)
Contribuições para a Segurança Social	Contabilidade Organizada
	Emissão de faturas
	Programa de faturação certificado pela AT
	Contribuições para a Segurança Social do(s) funcionário(s)
	Honorários contabilista certificado
	Obrigações contabilísticas de acordo com o SNC-ME

A Tabela III.1 ilustra as principais obrigações que têm de ser cumpridas para o funcionamento das atividades profissionais e empresariais em Portugal. Através de uma breve análise conseguimos perceber que existe uma enorme discrepância entre as obrigações para um empresário ao qual é aplicado o RST em sede de IRS e para uma empresa enquadrada no RST de IRC.

A realidade é que, ao analisarmos exclusivamente o regime simplificado de tributação em sede de IRC, dificilmente consideraríamos que a redução dos custos de cumprimento é um dos principais objetivos da simplificação tributária. Este regime acarreta, de facto, diversas obrigações que não são substancialmente diferentes daquelas que são aplicáveis às empresas enquadradas no regime geral. Deste modo, embora o RST em sede de IRC possa ter algumas vantagens, a diminuição dos custos de cumprimento não é certamente uma delas.

Lopes (2003) destaca ainda que, embora os custos de cumprimento impactem todos os sujeitos passivos de imposto, os mesmos são mais evidentes, em sede de IRS, no caso dos trabalhadores por conta própria que auferem rendimentos provenientes de atividades profissionais. Já no caso dos contribuintes enquanto pessoas coletivas, por comparação às pessoas singulares, os custos de cumprimento são ainda mais elevados devido ao tempo e recursos financeiros despendidos em cada declaração de imposto.

A verdade é que se os regimes simplificados contemplam custos de cumprimento, os regimes gerais de tributação impõem encargos ainda mais significativos. Neste sentido, grande parte dos contribuintes, que têm essa opção, preferem ficar enquadrados nos regimes simplificados, especialmente em sede de IRS, devido à redução dos encargos burocráticos e à aplicação dos coeficientes, que abordámos anteriormente.

Desta forma, os contribuintes fazem o possível para evitarem o enquadramento no regime geral, recorrendo assim ao cumprimento das suas obrigações, pois caso não as cumpram, este comportamento resultará em casos de incumprimento fiscal. Este incumprimento pode ser visto por dois prismas, conforme já referido, o voluntário e ou intencional e o involuntário ou propositado (Pinto *et. al.*, 2014 e Lopes, 2013).

Lopes (2013) sublinha a unanimidade dos autores ao afirmar que o nível de incumprimento é particularmente acentuado no caso dos trabalhadores por conta própria.

Assim, os contribuintes esforçam-se ao máximo para ficarem enquadrados nos regimes simplificados de tributação e, conseqüentemente, para usufruírem de custos de cumprimento mais reduzidos e da aplicação de coeficientes ao rendimento coletável que diminui, à partida, o valor de imposto a pagar.

Para isso, estes contribuintes aproveitam-se de diversos mecanismos, como por exemplo: a omissão de rendimentos, uma vez que ao declararem apenas uma parte dos rendimentos conseguem gerir o regime no qual ficam enquadrados, inclusive em relação ao IVA; a redução dos atos inspetivos, porque devido à estrutura financeira destes contribuintes e à

facilidade de aplicação do regime, os mesmos não são tão pressionados pela Autoridade Tributária; a aplicação de incumprimento fiscal voluntário, através da utilização de conhecimentos fiscais, entre outros (Borrego, Lopes e Ferreira, 2016).

Face ao exposto, torna-se essencial que a Autoridade Tributária esteja atenta para ouvir as dúvidas e situações dos cidadãos e que estabeleça uma boa relação com os mesmos, uma vez que a aceitação da carga tributária associada às obrigações fiscais por parte dos contribuintes trará consequências positivas relativamente ao grau de cumprimento fiscal voluntário (Lopes, 2013 e Casal, Kogler, Mittone e Kirchler, 2016).

Casal *et al.* (2016) realçam ainda uma perspetiva interessante sobre a conformidade dos cidadãos face ao sistema fiscal, na qual concluem que, se os contribuintes tiverem oportunidade de expressarem a sua perspetiva relativamente aos assuntos fiscais, o impacto dos custos de cumprimento tende a diminuir.

Importa agora responder às duas questões colocadas acima, isto é, se os regimes simplificados de tributação atualmente em vigor em Portugal contribuem realmente para a diminuição dos custos de cumprimento das obrigações tributárias e se essa redução de custos é perceptível através da aplicação do RST em sede de IRC.

Conforme referimos, muitos contribuintes não possuem sequer conhecimento fiscal suficiente para cumprir as suas obrigações enquanto pessoas singulares. Para além disso, a carga burocrática que envolve o processo de implementação de qualquer atividade em Portugal é desmotivante, considerando os custos de tempo despendido apenas no cumprimento das obrigações, os custos financeiros e os custos psicológicos, que provocam uma angústia constante na procura da conformidade fiscal.

Pela análise aos estudos acima detalhados e aos principais custos de cumprimento das obrigações fiscais em Portugal, podemos afirmar que os regimes atualmente em vigor acarretam uma redução destes encargos face aos regime gerais. Ainda assim, há ainda um longo caminho a percorrer neste âmbito, uma vez que a diminuição destes custos parece manifestamente insuficiente para que os contribuintes se sintam tentados a investir no exercício de atividades profissionais e empresariais que são essenciais para a economia europeia e portuguesa.

No que diz respeito à aplicação do RST em sede de IRC, Casalta Nabais (2010, p. 17) vem sintetizar a nossa perspetiva ao afirmar que «É óbvio que um regime simplificado como o

vigente em IRS se justifica plenamente também em IRC, conquanto se apresente igualmente neste como um efectivo regime que simplifique a vida às empresas.»

Neste sentido, somos de opinião que o RST em sede de IRC só deve ser aplicado se efetivamente descomplicar a vida às empresas. Embora, o regime em vigor apresente algumas vantagens, como a aplicação dos coeficientes e outras elencadas nos capítulos anteriores, consideramos que os custos de cumprimento das obrigações fiscais são muito idênticos aos do regime geral.

Pelo exposto, se apenas justificássemos a aplicação do RST em sede de IRC pela redução dos custos de cumprimento, não conseguiríamos vislumbrar grandes benefícios nem a nível fiscal, nem a nível contabilístico. Contudo, acreditamos que, se este regime sofrer mais algumas alterações, pode perfeitamente ser aplicado de forma eficiente pelas empresas.

Para além disso, consideramos que a Autoridade Tributária e mesmo a própria União Europeia, devem preocupar-se com a implementação de processos alternativos, simples e descomplicados a nível tecnológico, que garantam uma eficiência cada vez maior no preenchimento das obrigações fiscais. Desta forma, a vida ficará facilitada tanto para os órgãos institucionais, como para os contribuintes.

Posto isto, é indiscutível que Portugal depende do investimento dos pequenos empresários, das microentidades e das PME para o funcionamento da economia e do próprio Estado enquanto beneficiário da receita fiscal. Todavia, para que tal se concretize, é necessário continuar a diminuir os custos de cumprimento e, conseqüentemente, a fortalecer as medidas presentes nos regimes de simplificação tributária, para que os mesmos facilitem a vida aos contribuintes, ao invés de lhes causarem mais angústia.

## **2. Planeamento fiscal e combate à evasão e fraude fiscal**

Para além da diminuição dos custos de cumprimento das obrigações fiscais, o combate à evasão e à fraude fiscal é outro dos grandes objetivos da introdução de regimes simplificados de tributação. Deste modo, torna-se imperativo que os contribuintes enquadrados nestes regimes sejam honestos e precisos no exercício das suas atividades e na comunicação dos seus rendimentos às entidades competentes.

Assim, importa perceber se os mecanismos de evasão e a fraude fiscal são reduzidos pela implementação dos regimes simplificados de tributação atualmente em vigor em Portugal ou, se por outro lado, têm contribuído para o aumento dos mesmos?

Primeiramente, cabe-nos distinguir os conceitos de evasão e de fraude fiscal e associar os mesmos ao planeamento fiscal. Embora a evasão e fraude fiscal sejam dois conceitos aparentemente próximos, há uma grande diferença entre eles, um não apresenta uma violação da lei fiscal e o outro sim.

Tendo em consideração o exposto acima, torna-se fundamental delimitar estes três conceitos: o planeamento fiscal traduz-se na busca constante pela otimização dos impostos, através de mecanismos fiscais que permitam optar pela alternativa fiscal menos onerosa; a evasão fiscal consiste na prática de atos lícitos, porém abusivos, que ocorre quando os contribuintes utilizam o seu conhecimento para distorcer a lei fiscal, com o principal objetivo de alcançarem benefícios fiscais; a fraude fiscal compreende a aplicação de mecanismos contrários à lei e utilizados de forma irregular, como a ocultação de rendimentos, factos tributários e declarações incorretas (Lopes, 2008).

A fraude fiscal é punível pela lei fiscal e encontra-se estatuída no artigo 103º do Regime Geral das Infrações Tributárias (RGIT) em que são indicados os motivos pelos quais podemos considerar se há ou não fraude fiscal. Segundo este artigo, a fraude pode ter lugar através da:

«a) Ocultação ou alteração de factos ou valores que devam constar dos livros de contabilidade ou escrituração, ou das declarações apresentadas ou prestadas a fim de que a administração fiscal especificamente fiscalize, determine, avalie ou controle a matéria colectável;

b) Ocultação de factos ou valores não declarados e que devam ser revelados à administração tributária;

c) Celebração de negócio simulado, quer quanto ao valor, quer quanto à natureza, quer por interposição, omissão ou substituição de pessoas.»

Os mecanismos de planeamento fiscal tornam-se, muitas vezes, abusivos e evoluem para casos de evasão e de fraude fiscal, mas a verdade é que o planeamento fiscal nem sempre tem de ser visto como uma prática abusiva, pode simplesmente ser considerada apenas uma prática legítima de otimização e minimização dos impostos.

Dito isto, é necessário distinguir os dois comportamentos dos contribuintes: o incumprimento fiscal voluntário ou intencional e o incumprimento fiscal involuntário ou não intencional.

Nas palavras de Lopes (2007), o incumprimento fiscal voluntário é um comportamento intencional dos sujeitos passivos que, apesar de terem conhecimento da lei, decidem contorná-la, obtendo como resultado uma evasão fiscal estudada e premeditada; já o incumprimento fiscal involuntário refere-se ao desconhecimento da legislação fiscal por parte dos contribuintes, resultando em situações de evasão fiscal, que não ocorrem intencionalmente, mas sim por desinformação.

Desta forma, é perceptível que os mecanismos de planeamento fiscal abusivos sejam normalmente utilizados por contribuintes que têm conhecimento da lei fiscal, mas decidem incumprir para minimizar, de forma abusiva, os seus impostos.

No que diz respeito ao planeamento fiscal na sua vertente legítima e positiva para as empresas, Casalta Nabais (2002, p. 28) vem referir que o mesmo enquanto «[...] expressão da liberdade de gestão fiscal das empresas não pode deixar de ter limites, mas é óbvio que estes não podem ir ao ponto de praticamente eliminar a referida liberdade [...]». Neste sentido, podemos reafirmar que o planeamento fiscal tem utilidade na otimização dos negócios e não pode ser visto sempre como um mecanismo abusivo.

No prisma do cumprimento das obrigações, é relevante salientar o conceito de moral tributária que é definida por Lopes (2013, p. 13830) como «[...] um fator importante no cumprimento fiscal e diz respeito a uma característica intrínseca dos contribuintes que se refere ao cumprimento das normas fiscais, tal como o compromisso da responsabilidade, o respeito pelas leis, entre outras.»

A moral fiscal apresenta-se como um comportamento intrínseco a cada cidadão no decorrer do cumprimento das suas obrigações fiscais, que tem por base o conhecimento que o mesmo tem dos seus deveres e a sua consciência enquanto cidadão justo.

Ahmed e Braithwaite (2005) apresentam duas motivações distintas para o cumprimento voluntário das obrigações através do definição de moral fiscal: por um lado, os contribuintes sentem que têm um dever para com o Estado e que têm de agir de forma correta enquanto cidadãos, por outro lado, sentem que têm um dever para com os contribuintes que têm menos possibilidades, no sentido de se conseguir efetuar uma correta redistribuição da riqueza.

Relativamente aos regimes simplificados de tributação, conforme mencionámos anteriormente, duas das principais finalidades da implementação dos mesmos são a diminuição dos custos de cumprimento das obrigações fiscais e o combate ao planeamento

abusivo concretizado através da evasão e fraude fiscal (Bucci, 2019 e Lopes, 2003). Neste sentido, torna-se necessário percebermos em que ponto estes objetivos se unem.

Bucci (2019) defende que um sistema fiscal baseado em presunções (métodos indiretos), com uma carga fiscal reduzida e com regras simples de aplicar, é suscetível de aumentar o cumprimento voluntário das obrigações fiscais e, conseqüentemente, de diminuir a evasão fiscal.

No mesmo sentido, conseguimos retirar de diversos estudos sobre o planeamento fiscal e a evasão e fraude fiscal associados aos custos de cumprimento que as empresas despendem de pouco do seu tempo para o planeamento fiscal e que recorrem normalmente a entidades externas para colmatar esta situação. Por conseguinte, como estas empresas externas estão a prestar um serviço, à partida, não recorrem com tanta facilidade a mecanismos de evasão e fraude fiscal (Lopes, 2012 e Bucci, 2019).

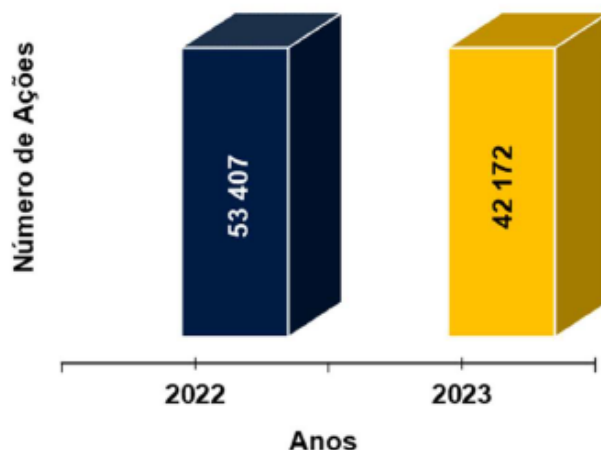
No entanto, é importante analisar outras perspetivas como as de Bergner *et al.* (2017) e Pope (2008) que indicam que os proprietários de pequenas empresas e os trabalhadores independentes, numa ótica de minimização de impostos, dedicam-se à evasão fiscal mais do que qualquer outro grupo de contribuintes.

Conforme mencionámos anteriormente, os atos inspetivos incidem em menor proporção sobre os pequenos empresários e microentidades, uma vez que as Autoridades Fiscais acabam por estar mais concentradas nos contribuintes que obtêm rendimentos significativos e que, conseqüentemente, conseguem impactar de forma mais gravosa as receitas fiscais.

Em Portugal, a Autoridade Tributária tenta estar atenta, dentro do possível, aos casos de evasão e fraude fiscal e preocupa-se em tentar criar mecanismos para os evitar. Prova disso, é o Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras (2023) publicado pelo Governo português, na pessoa da Secretária de Estado dos Assuntos Fiscais.

Este Relatório permite-nos retirar diversas conclusões relativamente às ações inspetivas realizadas relacionadas com a evasão e fraude fiscal em Portugal e, por conseguinte, perceber se essas ações têm impactado os regimes simplificados de tributação.

Em primeiro lugar, é importante realçar que o número de ações inspetivas em Portugal em 2023 diminuiu relativamente a 2022, devido a uma redução de recursos humanos habilitados à realização destas ações (Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras 2023, p. 92).



**Figura III.7** - Número de ações inspetivas realizadas

**Fonte:** Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras 2023

As 42.172 inspeções realizadas em 2023, apresentadas na Figura III.7, incidiram fundamentalmente em áreas mais complexas, com tendência para o planeamento fiscal abusivo, nas quais é necessário o reforço de instrumentos de combate à fraude e evasão fiscal, designadamente, a derrogação do sigilo bancário e a cooperação administrativa internacional (Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras 2023, p. 92).

Destas ações inspetivas, 42% tiveram como objetivo a comprovação e a verificação. Entre as 17.854 inspeções, 78% foram direcionadas a sujeitos passivos pessoas coletivas, enquanto apenas 22% corresponderam a pessoas singulares (Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras 2023, p. 93).

Programas de controlo inspetivo	Ações de comprovação e verificação		
	N.º Ações	Peso/Subtotal (%)	Peso/Total (%)
<b>Pessoas Coletivas</b>	<b>13 993</b>		<b>78%</b>
Inspeção Externa	5 074	36%	28%
Parciais	3 546	70%	20%
Gerais	1 528	30%	9%
Inspeção Interna	8 919	64%	50%
<b>Pessoas Singulares</b>	<b>3 861</b>		<b>22%</b>
Inspeção Externa	1 163	30%	7%
Parciais	768	66%	4%
Gerais	395	34%	2%
Inspeção Interna	2 698	70%	15%
<b>Total das ações</b>	<b>17 854</b>		

**Figura III.8** - Número de ações inspetivas de comprovação e verificação

**Fonte:** Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras 2023

O Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras 2023 aborda ainda as correções feitas através da tributação por métodos indiretos em sede de IRC, porém nada nos indica que algum destes casos esteja intrinsecamente associado aos regimes simplificados de tributação.

Através deste Relatório, foram ainda destacadas situações que podem acarretar um elevado risco de fraude. Para o nosso caso, salientamos a interposição de sociedades comerciais na realização de prestações de serviços, este mecanismo era anteriormente realizado por trabalhadores independentes e tem vindo a registar um aumento. Consequentemente, a arrecadação de receitas do Estado, tanto em impostos como em contribuições para a Segurança Social, tem saído prejudicada (Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras 2023, p. 124).

Resumidamente, os trabalhadores constituem empresas, atuam enquanto sócios-gerentes e recebem salários frequentemente abaixo da Remuneração Mínima Mensal Garantida. Para além disso, auferem ajudas de custo e outros rendimentos isentos de IRS até a um certo limite e contabilizam custos pessoais nas empresas. Deste modo, ao analisar esta situação, o Governo apercebeu-se que a criação dessas empresas visa, em grande parte das vezes, a obtenção de vantagens fiscais de forma artificial e abusiva, o que gera um impacto negativo na arrecadação das receitas estatais (Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras 2023, p. 124).

É ainda referido que em 2023 decorreram 16 investigações administrativas devido a suspeitas de que os envolvidos estariam a utilizar esquemas para omitir rendimentos para evitar a tributação real da sua atividade ou a recorrer a esquemas de faturação falsa (Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras 2023, p. 125).

Assim, torna-se evidente que os esquemas de omissão de rendimentos são cada vez mais utilizados pelos sujeitos passivos para que uma parte dos rendimentos não fique sujeita a tributação e que a Autoridade Tributária está a começar a ficar mais atenta a estas situações.

Adicionalmente, conforme é mencionado no Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras (2023, p.196), a atuação das inspeções fiscais é «[...] cada vez mais direcionada para o combate à fraude de elevada complexidade e à economia informal, tendo ainda sido mantida a identificação e deteção de condutas fraudulentas, bem como a identificação de esquemas de planeamento fiscal abusivo.»

Devido à crescente evolução da economia digital, a Autoridade Tributária tem vindo a enfrentar diversos desafios no acompanhamento dos rendimentos dos contribuintes, que conseguem ser ocultados diversas vezes. Neste sentido, a AT tem vindo a preocupar-se em optar pela comunicação com os contribuintes, através das tecnologias de informação e comunicação disponíveis e em criar mecanismos de combate à evasão e fraude fiscal através da formação dos seus recursos humanos e do desenvolvimento do processo de autonomização dos serviços (Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras 2023, p. 23).

Posto isto, cabe-nos agora responder à questão base deste número, ou seja, se os regimes simplificados em vigor contribuem ou não para a redução da evasão e da fraude fiscal?

Para responder esta questão, primeiramente, torna-se relevante recordar a perspetiva de diversos autores que afirmam que os pequenos empresários e as pequenas empresas são mais propícios a desenvolverem práticas de evasão e fraude fiscal, devido à redução dos atos inspetivos e à omissão de rendimentos (World Bank Group, 2007, Pope, 2008 e Pinto *et. al.*, 2014).

Embora o Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras (2023) não mencione especificamente os regimes simplificados de tributação, salientamos a preocupação crescente da Autoridade Tributária com os esquemas de evasão e fraude fiscal, especialmente no que diz respeito à omissão de rendimentos. Para além disso, este Relatório aborda ainda a importância da implementação de medidas que fomentem o cumprimento voluntário das obrigações, por exemplo, através de esclarecimentos de dúvidas e a cooperação administrativa internacional.

A realidade é que o combate à evasão e à fraude fiscal tem sido uma preocupação constante da Autoridade Tributária, uma vez que a utilização de mecanismos de planeamento abusivo pode tornar-se num impedimento para o crescimento económico, para a tributação correta e justa dos rendimentos e, conseqüentemente, para a arrecadação de receitas estatais.

De notar que, devido à complexidade da legislação portuguesa, os fiscalistas dão cada vez mais importância à simplicidade do sistema fiscal com o objetivo de diminuir a evasão e a fraude fiscal. Neste sentido, os regimes simplificados de tributação podem ser vistos enquanto aliados no combate à evasão e fraude fiscal, embora as medidas utilizadas para travar esta problemática possam acarretar complexidade para o sistema fiscal (Lopes, 2003).

Nas palavras de Lopes (2003), para que o sistema não se torne ainda mais complexo pela implementação de medidas de combate à evasão e fraude fiscal, o mesmo deve ser redesenhado, de forma a incentivar os contribuintes a cumprirem voluntariamente a legislação e a evitar situações de fuga ao fisco.

É notório que estão a ser enveredados esforços por parte da Autoridade Tributária para reduzir os casos de evasão e fraude fiscal, mas infelizmente não estão a ser suficientes.

A verdade é que é manifestamente injusto que qualquer contribuinte que aplique mecanismos de evasão ou fraude fiscal tenha os mesmos ou mais benefícios que os cidadãos que são cumpridores, uma vez que estas situações, independentemente de serem voluntárias ou involuntárias, são consideradas transgressões à lei fiscal.

Ora, considerando diversos fatores que motivam a evasão e a fraude fiscal para os pequenos empresários e microentidades como a instabilidade económica do país, abordada por Pinto *et. al.* (2014), associada à omissão de rendimentos, à utilização de mecanismos fiscais abusivos e à redução dos atos inspetivos, podemos afirmar que relativamente aos sujeitos passivos enquadrados nos regimes simplificados de tributação há ainda um longo caminho a percorrer para atingir a diminuição desta problemática.

Lopes (2008, p. 132) salienta ainda que «[...] os métodos simplificados de determinação da matéria tributável [...] revelam-se eficientes, devido à sua rápida aplicação, no combate à evasão e fraude fiscal, sendo por isso a maioria das vezes utilizados com esse fim.»

Tendo em consideração as características dos regimes simplificados de tributação, os mesmos podem ser derradeiros aliados no combate à evasão e fraude fiscal, mas para isso torna-se necessário diminuir verdadeiramente os custos de cumprimento das obrigações e simplificar o sistema fiscal português para os pequenos empresários e microentidades, através da utilização de mecanismos que referimos anteriormente.

### **3. Litigância fiscal associada aos regimes simplificados de tributação**

Como vimos, a aplicação de regimes simplificados de tributação tem como principal objetivo facilitar a compreensão do sistema fiscal para os sujeitos passivos que estejam enquadrados nos mesmos.

Contudo, a falta de literacia fiscal dos contribuintes em relação às suas obrigações fiscais é evidente e preocupante, tendo em consideração o conhecimento que é necessário para o exercício das atividades profissionais e empresariais.

Por conseguinte, os contribuintes enquadrados nestes regimes, especialmente aqueles que não contratam profissionais para os ajudar, enfrentam diversas dúvidas fiscais no decorrer das suas atividades profissionais e empresariais. Estas dúvidas culminam, por vezes, em interpretações incorretas da legislação e, por consequência, no incumprimento de determinadas medidas e/ou a erros fiscais.

Todavia, é preciso salientar que não são só os contribuintes a ter dúvidas em relação à aplicabilidade dos regimes, a própria Autoridade Tributária nem sempre efetua interpretações totalmente corretas da lei fiscal e das situações fiscais dos contribuintes aquando da contestação das liquidações de impostos.

Domingos (2016, p.54) vem reforçar esta ideia ao afirmar que a falta de clareza e qualidade da lei tributária produz efeitos como

- a) Insegurança na interpretação, com uma amplitude que se estende aos próprios funcionários da administração tributária, o que os limita na sua tarefa de aplicação das normas que integram o sistema tributário;
- b) Compulsão para a introdução de alterações legislativas, com vista a sanar erros, omissões e inexactidões que se imputam à lei tributária;
- c) Premência absoluta na produção de normas de natureza administrativa, como circulares, despachos normativos, com o único objectivo de aclarar o conteúdo da norma tributária;
- d) Propensão para o litígio, em resultado do sentimento de injustiça criado no espírito do contribuinte perante uma lei tributária que não compreende e que o faz incorrer em custos avultados para a cumprir integralmente.

Os contribuintes tentam, por diversas vezes, resolver estas questões através de mecanismos de procedimento tributário, como por exemplo reclamações graciosas e revisões officiosas, porém, em determinados casos acabam por recorrer ao processo judicial tributário.

Assim, das interpretações distintas da legislação fiscal surge, por opção e insatisfação dos contribuintes relativamente às resoluções dos procedimentos tributários, a decisão de recorrer à jurisprudência arbitral através do CAAD ou à jurisprudência dos Tribunais Administrativos e Fiscais que, frequentemente, escalam para os Tribunais Centrais Administrativos e para o Supremo Tribunal Administrativo.

No caso dos regimes simplificados de tributação, através de uma rápida pesquisa à jurisprudência do CAAD e dos Tribunais Fiscais e Administrativos podemos vislumbrar vários casos sobre estes regimes.

Pelo estudo de Pereira e Martins (2021) à jurisprudência arbitral referente ao regime simplificado de tributação em sede de IRS, constatamos que entre 2012 e 2019 foram registados 37 pedidos de pronúncia arbitral, sendo que os temas que geraram maior litigância foram a alteração da vinculação, efetuada pela AT, do regime de contabilidade organizada para o regime simplificado de tributação e a aplicação incorreta de coeficientes de tributação por parte do sujeito passivo.

Neste estudo de Pereira e Martins (2021) conclui-se que, dos 37 acórdãos registados, 78,4% das decisões foram favoráveis aos contribuintes (29 acórdãos), enquanto apenas 21,6% foram favoráveis à Autoridade Tributária (8 acórdãos).

Este resultado deixa muitas pessoas perplexas, pois a Autoridade Tributária enquanto entidade responsável por assegurar o cumprimento das regras fiscais por parte dos contribuintes, deveria, por princípio, aplicar corretamente a lei, devido ao facto de ser a entidade que detém a competência necessária para interpretar e cumprir de forma correta as regras fiscais.

Posto isto, consideramos interessante realizar uma breve análise a algumas decisões arbitrais do CAAD, de modo a entendermos se as mesmas problemáticas se mantêm ao longo dos anos.

Cabe-nos ainda explicar que os pedidos de pronúncia arbitral selecionados tiveram como base de escolha os seguintes fatores (i) casos mais recentes, isto é, cujas decisões foram publicadas em 2023; (ii) a diferenciação de temas dentro daquelas que são consideradas algumas das problemáticas dos regimes simplificados de tributação e (iii) o equilíbrio entre o estudo do RST em IRS e o RST em IRC.

Para além disso, torna-se ainda necessário salientar que iremos optar por não analisar casos jurisprudenciais dos Tribunais Fiscais, pois devido à falta de celeridade destes tribunais, grande parte dos casos resolvidos nos últimos anos remontam ainda à redação anterior dos regimes simplificados, que vigorou até 2014. Por esse motivo, considerámos que estes casos não seriam tão relevantes para a nossa apreciação.

### **3.1 Breve descrição de decisões arbitrais do CAAD**

Com o objetivo de analisar de forma sucinta cada acórdão procederemos a uma breve descrição dos mesmos e, posteriormente, apresentaremos a respetiva decisão. Em primeiro lugar, iremos analisar dois acórdãos referentes ao RST em sede de IRS e, de seguida, dois acórdãos relativos ao RST em sede de IRC.

Pelo exposto, detalhamos abaixo os temas dos acórdãos que vamos analisar:

- 1. RST IRS** - Enquadramento da atividade efetivamente exercida pelo sujeito passivo no código CIRS ou no código CAE e respetivo coeficiente aplicável;
- 2. RST IRS** – Enquadramento da atividade de comentador político e desportivo – Artigo 31.º, n.º 1, al. b) e c), do CIRS (análise à possibilidade de utilização do código 1519 da tabela de atividades anexa ao CIRS);
- 3. RST IRC** - Ano de cessação do regime – Interpretação do artigo 86.º-A do CIRC;
- 4. RST IRC** – Ano de cessação do regime – Interpretação do artigo 86.º-A do CIRC.

#### ***3.1.1 Decisão arbitral n.º 659/2022-T, de 31 de maio de 2023***

O Requerente, sujeito passivo pessoa singular A enquadrado no RST de IRS através do exercício de atividade de prestação de serviços na gestão de condomínios e execução de contabilidades (doravante Requerente ou SP. A), interpôs um processo arbitral contra a Requerida, Autoridade Tributária (doravante Requerida ou AT) relativamente à liquidação de IRS datada de 17/08/2022 referente ao IRS, do ano de 2021, sendo esta uma declaração de substituição.

O SP. A refere que recebeu uma notificação de irregularidades por parte da AT na qual foi indicado que a atividade do Requerente foi erradamente enquadrada no CAE 70220 – Outras actividades de consultoria para os negócios e a gestão, uma vez que os rendimentos auferidos se enquadravam no código 1320 – Consultores da tabela de atividades anexa ao CIRS e, por conseguinte, deveriam ser declarados no código 403 do anexo B da declaração Modelo 3 de IRS e não no campo 404.

Em virtude da notificação de irregularidades, o Requerente viu-se “obrigado” a entregar uma declaração de substituição e a imputar aqueles rendimentos ao código 403 do anexo B da declaração, passando a ser aplicado um coeficiente de 0,75 em vez de 0,35.

Deste modo, veio o SP. A afirmar que o coeficiente 0,75 só deve ser aplicado a atividades pertencentes à tabela do artigo 151.º do CIRS e que a sua atividade não elencada nessa tabela.

Adicionalmente, o Requerente argumenta que a sua atividade é praticada de forma contínua e que deve, por esse motivo, ser enquadrada na categoria CAE e invoca um parecer técnico da Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC), defendendo que o coeficiente que deve ser considerado é o que está presente na alínea c), do artigo 31.º, do CIRS (0,35) e que, por conseguinte, a liquidação deve ser anulada.

Já a Requerida defende que a aplicação dos coeficientes deve depender da atividade efetivamente exercida pelo contribuinte e não do código que consta no cadastro. Com efeito, embora o SP. A esteja enquadrado no CAE 70220 - Outras actividades de consultoria para os negócios e a gestão, pelo princípio da prevalência da substância sobre a forma, a interpretação deveria ser a mesma que seria aplicada caso a atividade estivesse enquadrada no código que a AT considera adequado, o 4015 - Técnicos oficiais de contas, presente na tabela de atividades anexa ao CIRS e, conseqüentemente, deveria ser aplicado o coeficiente 0,75.

A questão de direito deste acórdão é a seguinte

[s]aber se encontram abrangidos na al. b) do n.º 2 do art.º 31.º do CIRS os rendimentos auferidos no exercício, por conta própria, de qualquer actividade de prestação de serviços que tenham enquadramento na al. b) do n.º 1 do art.º 3.º do mesmo Código, independentemente da actividade exercida estar, nos termos do art.º 151.º do CIRS, classificada de acordo com a Classificação Portuguesa de Actividades Económicas (CAE).

O Tribunal Arbitral vem pronunciar-se referindo que de facto o coeficiente 0,75 deve ser aplicado às atividades previstas na tabela do artigo 151.º do CIRS e o coeficiente 0,35 às prestações de serviços que não constem das restantes alíneas do artigo 31.º do CIRS.

Este Tribunal acrescenta ainda que algumas prestações de serviços estão sobrepostas na CAE e nos códigos da tabela acima mencionada. Assim, embora o sujeito passivo possa optar pelo código que melhor se enquadra, caso a atividade efetivamente desenvolvida esteja prevista na tabela de atividades anexa ao CIRS, através da interpretação normativa, os rendimentos devem ser submetidos ao coeficiente 0,75.

Face ao exposto, a decisão deste processo foi favorável à Autoridade Tributária.

### ***3.1.2 Decisão arbitral n.º 526/2022-T, de 15 de setembro de 2023***

Neste acórdão são apresentados enquanto intervenientes o Requerente, sujeito passivo pessoa singular enquadrado no RST em sede de IRS (doravante SP. A ou Requerente) e a

Autoridade Tributária, sendo que este primeiro apresentou um pedido de pronúncia arbitral com o objetivo de anular as liquidações de IRS referentes aos anos de 2018, 2019 e 2020. A Requerente deste processo contestou, para além da anulação das liquidações, a indemnização dos encargos incorridos com a prestação e garantia da suspensão do processo de execução fiscal, porém este segundo ponto não será alvo da nossa análise.

O Requerente exerce a atividade regular de comentador político e desportivo em vários órgãos de comunicação social durante os exercícios fiscais de 2018, 2019 e 2020. Para além disso, em 2018 prestou serviços de consultoria de gestão a uma empresa e em 2018 e 2020 prestou ainda serviços enquanto orador sobre assuntos de política geral e em atividades promovidas por uma editora de livros, para as quais não foram apresentados contratos escritos, contudo foram comprovadas por testemunhas.

Atendendo à diversidade de atividades exercidas, o SP. A enquadrou-se no código de atividade 1519 – “Outros prestadores de serviços” e, por conseguinte, declarou os rendimentos referentes às prestações de serviços no campo 404 do anexo B da declaração Modelo 3 de IRS, no valor correspondente aos rendimentos auferidos em cada um dos anos.

A Requerida notificou o SP. A para que exercesse o seu direito de audição prévia referindo que os rendimentos considerados no campo 404 do anexo B da declaração de IRS deveriam constar do campo 403 por não terem sido apresentados os contratos de prestação de serviços e que devido à falta de apresentação dos contratos de prestação de serviços, não era possível enquadrar a atividade exercida na definição genérica do código CIRS 1519 – “Outros prestadores de serviços”.

A AT acrescenta ainda que o código CIRS 1519 – “Outros prestadores de serviços” não está abrangido pela al. b), do artigo 31.º, do CIRS, dado que com este código não é possível especificar a atividade efetivamente exercida.

O Tribunal Arbitral procedeu à análise dos factos e em relação à inexistência de contratos escritos, após ouvir as testemunhas, considerou que as prestações destes serviços eram fidedignas, visto que o contexto da atividade exercida pelo SP. A pode levar à rápida cessação da prestação de serviços.

Neste processo, a questão de direito alvo de discussão é a seguinte «saber se os rendimentos declarados pelo Requerente são subsumíveis na alínea b) ou na alínea c), do n.º 1, do artigo 31.º do Código do IRS.»

Este Tribunal começa por referir que os coeficientes devem ser estabelecidos numa base racional variando o seu valor consoante o tipo de rendimentos e em função da origem dos mesmos. Para além disso, indica que o CAAD já se debruçou diversas vezes sobre questões idênticas e que, de facto, o coeficiente previsto na al. b), do n.º 1, do artigo 31.º do CIRS inclui apenas as atividades especificamente elencadas na tabela de atividades anexa ao CIRS e que, por esse motivo, não ficam abrangidas “outras atividades exclusivamente de prestações de serviços”.

O mesmo Tribunal afirma que, após uma análise à lista de atividades profissionais da tabela do artigo 151.º do CIRS, conclui que não é possível vislumbrar nenhum código que preveja a atividade de comentador desportivo e político e reforça que a mesma não deve ser comparada à atividade de jornalista/repórter (salientamos o facto da AT não ter feito qualquer observação neste sentido).

Pelo exposto, o Tribunal considera que o Requerente auferir rendimentos de atividades que não se encontram previstas na tabela de atividades anexa ao CIRS e que, por esse motivo, deve ser aplicável a al. c), do n.º 1, do artigo 31.º do CIRS e, conseqüentemente, o coeficiente 0,35.

Todavia, o Tribunal apresenta uma ressalva e refere que a atividade de consultoria de gestão está elencada na tabela supramencionada e que, nesse caso, o coeficiente aplicável seria o 0,75. Contudo, o Tribunal Arbitral alega que não lhe é possível distinguir da totalidade dos rendimentos incluídos na categoria B através do código 1519 – “Outros prestadores de serviços” o valor referente à parte dos rendimentos que correspondem à atividade de consultoria de gestão e que, por esse motivo, fica justificado o coeficiente aplicável e a matéria tributável.

Neste sentido, as liquidações contestadas foram anuladas e a decisão favorável deste processo recai sobre o Requerente. Não obstante, torna-se importante salientar que foi apresentado um voto de vencido, dado que um dos membros do Tribunal Arbitral não concorda que a liquidação de IRS de 2018 seja anulada totalmente, devido ao valor correspondente à atividade de consultoria de gestão.

Deste acórdão surgiram ainda algumas questões relacionadas com os vícios de forma, nomeadamente a falta de fundamentação e violação do direito de audição, contudo decidimos não abordar as mesmas nesta análise por não as considerarmos relevantes para os objetivos do nosso estudo.

### ***3.1.3 Decisão arbitral n.º 168/2023-T, de 28 de setembro de 2023***

Neste processo, o Requerente, sujeito passivo pessoa coletiva que desenvolve a atividade empresarial agrícola, pecuária, silvicultura e agroturismo enquadrado no RST de IRC em 2018 (doravante SP. A ou Requerente), interpôs um pedido de pronúncia arbitral contra a Autoridade Tributária para que a liquidação adicional de IRC referente ao ano de 2018 fosse anulada. Esta liquidação adicional foi apurada no decorrer de uma ação inspetiva realizada pela AT em 2022, com o objetivo de cessar o enquadramento do RST de IRC no ano de 2018.

O SP. A apresentou um valor total de balanço de 434.455,64€ a 31/12/2017 e 506.334,06€ a 31/12/2018 e, como sabemos, um dos requisitos para a adoção do regime simplificado de IRC é que o total do balanço do sujeito passivo relativo ao período de tributação imediatamente anterior não ultrapasse os 500.000€<sup>13</sup>.

Assim sendo, o Requerente sustenta que o período de tributação imediatamente anterior a considerar é 2017, com base no montante total do balanço obtido nesse ano, e argumenta que, o total do balanço apurado a 31/12/2018 ultrapassou o limite estipulado no artigo 86.º-A, n.º 1, al. b), do CIRC. De acordo com o SP. A, o n.º 6 deste mesmo artigo deve ser interpretado de forma a indicar que o regime simplificado cessa «no primeiro dia do período de tributação seguinte àquele em que ultrapassou o limite de €500.000,00 de balanço [...]», o que o leva à conclusão de que a cessação do regime só tem efeitos a partir de 01/01/2019.

A Requerida, por sua vez, tem uma interpretação oposta, na qual defende que os efeitos de cessação do RST de IRC retroagem a 01/01/2018, uma vez que os n.ºs 4 e 6, do artigo 86.º-A, do CIRC devem ser interpretados no sentido em que os efeitos de cessação são reportados ao 1.º dia do período de tributação em que deixou de se verificar o requisito.

Face a esta situação, foram apresentadas duas questões de direito ao Tribunal Arbitral, porém iremos centrar-nos apenas na segunda, uma vez que a primeira, diz respeito à caducidade do direito à liquidação que não é preponderante para a nossa análise.

Posto isto, a questão de direito que é alvo de apreciação por parte do Tribunal Arbitral é «saber se o regime geral de tributação é aplicável desde o dia 1 de janeiro de 2018, conforme defendido pela Requerida, ou se esse regime é aplicável somente a partir de 1 de janeiro de 2019, conforme é entendimento da Requerente.»

---

<sup>13</sup> Vide artigo 86.º-A, n.º 1, al. b) do CIRC.

Por conseguinte, o Tribunal Arbitral constata que considerando que não é possível determinar, o montante anual ilíquido de rendimentos, nem o total do balanço do ano em questão, faz sentido que o legislador considere o período de tributação imediatamente anterior como o ano de referência para aferir se o sujeito passivo pode optar pelo regime simplificado. No entanto, defende que a permanência no regime está sujeita ao cumprimento dos requisitos do n.º 1, do artigo 86.º-A, do CIRC no decorrer de cada ano.

Adicionalmente, este Tribunal refere que, pelos n.ºs 4 e 6 do artigo supramencionado, em caso de cessação do regime, os efeitos da mesma produzem efeitos ao 1.º dia do período de tributação do ano em que deixam de se verificar os requisitos referidos nas alíneas a) a e) do n.º 1 deste mesmo artigo.

Este Tribunal adota uma interpretação da cessação do regime simplificado de IRC idêntica àquela que é aplicada nos casos de renúncia de aplicação do regime, ou seja, os efeitos são retroativos ao próprio período de tributação, e não ao período seguinte.

De modo a explicar esta perspetiva, vem o Tribunal Arbitral, no ponto 45 deste acórdão, referir que

[s]e no ano “n-1” o total do balanço do sujeito passivo não exceder €500.000, e uma vez verificados os demais requisitos, ele pode formalizar a opção pelo regime simplificado no ano “n”. Todavia a permanência no regime simplificado depende do facto de o valor total do balanço no ano “n” (e em cada um dos anos subsequentes) ser efetivamente igual ou inferior a €500.000.

Em suma, o Tribunal conclui que a norma do n.ºs 1, 4 e 6, do artigo 86.º-A, do CIRC deve ser interpretada no sentido em que a cessação da aplicação do regime produz efeitos no início do período de tributação em que deixam de se verificar os requisitos, neste caso, a 01/01/2018.

Como tal, a decisão deste acórdão é favorável à Autoridade Tributária.

#### ***3.1.4 Decisão arbitral n.º 288/2023-T, de 13 de outubro de 2023***

O pedido de pronúncia arbitral é apresentado pela Requerente, uma sociedade unipessoal por quotas enquadrada no regime simplificado de IRC (doravante SP. A ou Requerente) e tem como Requerida a Autoridade Tributária. Neste processo, o SP. A requer a anulação do ato de liquidação oficiosa de IRC referente ao exercício fiscal de 2019.

O Requerente apresentou um valor de 214.541,75€ de rendimentos na declaração Modelo 22 de IRC, referente ao período de 2019, tendo na entrega da mesma, optado pela aplicação do regime simplificado de tributação em sede de IRC, no qual se enquadrava desde 2014. Deste modo, os Serviços de Inspeção Tributária procederam a uma ação inspetiva ao exercício de 2019.

Em 2019, o SP.A, pela primeira vez, excedeu um dos requisitos para estar enquadrado no regime simplificado de IRC, ao ultrapassar o limite anual de rendimentos estatuído na alínea a), do artigo n.º 1, do artigo 86.º-A do CIRC. Consequentemente, o Requerente considera que os efeitos de cessação do regime simplificado produzem efeitos a 01/01/2020.

Todavia, a AT interpreta o artigo 86.º-A do CIRC de forma distinta, considerando que o SP.A deixou de estar enquadrado no regime simplificado a 01/01/2019. De forma a explicar a sua posição, a Requerida defende que o n.º 6 do artigo supramencionado consagra que os efeitos da cessação do regime simplificado se reportam ao 1.º dia do período de tributação no qual deixe de se verificar alguns dos requisitos, atendendo a que os mesmos são cumulativos.

A Requerida argumenta ainda que não seria prudente por parte do legislador fiscal consagrar uma norma que indique que os efeitos da cessação se aplicam ao 1.º dia de tributação do período de tributação, se a intenção fosse apenas que a cessação do regime ocorresse no período de tributação seguinte à falta de cumprimento dos requisitos.

Neste âmbito, o Tribunal Arbitral vem pronunciar-se referindo a al. a), do n.º 1, do artigo 86.º-A do CIRC, isto é, o montante anual ilíquido de rendimentos de 200.000€ só pode ser apurado no final de cada exercício fiscal, sendo que, neste caso, o mesmo termina a 31/12.

Desta forma, este Tribunal sustenta que o Requerente, a 31/12/2019, deixou de cumprir uma das condições necessárias para permanecer no regime simplificado e, por esse motivo, considera que o 1.º dia do período de tributação no qual o SP.A deixou de cumprir o requisito estabelecido no artigo acima referido, foi o dia 01/01/2020.

Para além disso, o Tribunal Arbitral vem referir que a Circular n.º 6/2014, de 28 de março, utilizada pela Requerida como base da sua posição, não é vinculativa e que tanto os tribunais, como os sujeitos passivos devem respeitar as normas estabelecidas no normativo legislativo de referência, neste caso, o CIRC.

Por conseguinte, o Tribunal Arbitral procedeu à anulação do ato de liquidação oficiosa de IRC referente ao exercício fiscal de 2019 e decidiu favoravelmente ao Requerente.

### **3.2 Análise às decisões arbitrais descritas**

Como vimos, cada acórdão demonstra uma problemática relativa aos regimes simplificados, sendo que no caso do RST em sede de IRC, embora os casos tenham contornos distintos, a matéria substancial que nos interessa é a mesma.

Relativamente ao primeiro acórdão, a decisão do Tribunal Arbitral afigura-se acertada, na nossa opinião. Este caso demonstra-nos uma das principais problemáticas associadas ao regime simplificado em sede de IRS: a escolha do código de atividade correto em virtude da atividade efetivamente exercida.

No fundo, embora o sujeito passivo tenha consciência da atividade que pratica, aquando da declaração de início de atividade, surgem diversas dúvidas relativamente ao código que melhor se enquadra na(s) sua(s) atividade(s). Por sua vez, essas incertezas refletem-se diretamente no preenchimento dos campos do anexo B da declaração Modelo 3 de IRS.

Neste âmbito, torna-se relevante recordar que muitos dos sujeitos passivos, pessoas singulares enquadradas no regime simplificado de tributação, não possuem conhecimentos aprofundados sobre a legislação fiscal. A problemática da iliteracia fiscal resulta em diversos erros que deveriam ser acautelados pela Autoridade Tributária, enquanto mecanismo de esclarecimento de dúvidas ou através da contratação de profissionais especializados. No entanto, mesmo assim, podem persistir incertezas quanto ao correto enquadramento das atividades.

No que diz respeito ao segundo acórdão, concordamos com a posição do Tribunal Arbitral que atribui a decisão favorável ao Requerente. Atendendo a que as referidas prestações de serviços não estão presentes em qualquer um dos códigos do CIRS justifica-se a aplicação do código genérico “1519 - Outros prestadores de serviços”.

Ainda neste contexto, salientamos que existem diversos processos no CAAD relacionados com o código CIRS 1519 – “Outros prestadores de serviços”, devido ao facto de muitos sujeitos passivos não saberem em que código devem classificar adequadamente as atividades que exercem e, conseqüentemente, acabam por utilizar este código genérico.

O terceiro e quarto acórdãos estão relacionados com a cessação do regime simplificado de IRC e a realidade é que, embora os processos sejam idênticos, as conclusões são totalmente opostas.

No terceiro acórdão, a decisão é favorável à Autoridade Tributária, uma vez que o Tribunal Arbitral interpreta que a cessação do regime deve produzir efeitos no início do período de tributação em que deixam de se verificar os requisitos. No caso em análise, a data de cessação do regime é estabelecida pelo Tribunal e pela AT a 01/01/2018, em contraposição à data defendida pelo Requerente, 01/01/2019.

Já no quarto acórdão a decisão é precisamente contrária, embora a norma em questão permaneça a mesma, ou seja, o artigo 86.º-A do CIRC. Neste caso, a decisão foi favorável ao Requerente, atendendo a que o Tribunal Arbitral interpreta que os efeitos da cessação do regime simplificado devem reportar-se ao 1.º dia do período de tributação em que deixe de se verificar o cumprimento do requisito referente ao montante anual ilíquido de rendimentos. Consequentemente, tanto este Tribunal como o Requerente fixaram a data da cessação a 01/01/2020, contrariamente à data indicada pela AT, 01/01/2019.

Ora, da análise aos dois últimos acórdãos podemos retirar uma conclusão muito importante: o sistema fiscal português é complexo ao ponto dos próprios Tribunais e a Autoridade Tributária terem interpretações completamente distintas de uma norma estabelecida no Código do IRC.

A verdade é que, relativamente às decisões dos casos sobre o RST de IRC acima, corroboramos a decisão proferida no quarto acórdão. De acordo com a nossa interpretação do artigo, a cessação do regime simplificado de IRC deve ocorrer no dia seguinte àquele em que as entidades ultrapassam o limite do montante anual de rendimentos ilíquidos e/ou o total do balanço, uma vez que isto só é passível de ocorrer após o momento em que se sabe, de facto, o valor final do ano (31/12).

Relativamente às restantes alíneas do n.º 1, do artigo 86.º-A, do CIRC, torna-se aceitável concordar com a posição do terceiro acórdão. No entanto, em relação às alíneas a) e b), não é possível fazê-lo, uma vez que o montante anual de rendimentos e/ou o total do balanço só são passíveis de apuramento no final do exercício fiscal. Assim, mesmo tendo em consideração o n.º 6 deste artigo, seria manifestamente injusto que o regime cessasse de forma retroativa em casos como os acima elencados.

Em suma, a nossa análise a alguns acórdãos do CAAD revela que algumas das problemáticas e dúvidas relacionadas com os regimes simplificados de tributação em Portugal persistem com o passar dos anos, sendo que acabam por escalar, diversas vezes, para processos

jurisprudenciais para resolução das interpretações distintas por parte do sujeito passivo e por parte da Autoridade Tributária.

Face ao exposto e conforme tem sido reiterado ao longo deste estudo, torna-se necessário implementar medidas e mecanismos efetivos de resolução eficiente das problemáticas associadas aos regimes simplificados, de forma a evitar que as mesmas tomem proporções demasiado complexas e condicionem as atividades profissionais e empresariais. Para além disso, é incoerente que regimes que se propõem simplificar a tributação para os sujeitos passivos apresentem tantos problemas por solucionar.

#### **4. Papel dos contabilistas certificados**

A falta de literacia fiscal da população portuguesa tem-se tornado cada vez mais evidente ao longo dos anos. Num mundo em constante mudança, especialmente nos últimos anos a nível digital, a fiscalidade tem tido a necessidade de se readaptar, o que muitas vezes acaba por resultar numa maior complexidade dos sistemas fiscais.

Conforme temos percebido ao longo deste estudo, os regimes simplificados de tributação acarretam uma certa complexidade, ao contrário do que seria suposto. Deste modo, os sujeitos passivos enquadrados nestes regimes são praticamente obrigados a recorrer a ajuda externa especializada para esclarecer as suas dúvidas e para resolver questões burocráticas, fiscais e contabilísticas.

Neste sentido, cabe-nos agora responder à seguinte questão: qual o papel dos contabilistas certificados e de outros profissionais especializados em relação aos sujeitos passivos enquadrados nos regimes simplificados de tributação?

Uma das vertentes dos custos de cumprimento das obrigações fiscais são os custos monetários e dentro destes um dos principais encargos financeiros que os contribuintes suportam são os honorários dos contabilistas e/ou consultores fiscais (World Bank Group, 2007, Lopes, 2008 e Evans *et. al.*, 2014).

No caso de Portugal, todas as pessoas coletivas têm a obrigatoriedade de adquirir os serviços de um contabilista certificado que cumpra as obrigações contabilísticas e fiscais e, sobretudo, que assine as contas. No entanto, esta obrigação nem sempre é bem vista aos olhos das entidades porque muitas veem o contabilista apenas como mais um encargo financeiro para a empresa e não numa ótica de otimização do negócio, da contabilidade e até mesmo a nível fiscal.

O estudo realizado por Evans *et. al.* (2014) demonstra que dos países analisados, embora o Reino Unido apresente um valor superior aos restantes, grande parte dos inquiridos não valoriza a relação que tem com o seu contabilista e/ou consultor fiscal.

Embora pareça contraditório, neste estudo (Evans *et. al.*, 2014) salienta ainda que mais de um terço dos inquiridos mencionaram que, mesmo que não fosse obrigatório, pagariam por serviços de contabilidade externos.

Do exposto, podemos perceber que embora os contribuintes nem sempre valorizem a sua relação com os contabilistas e consultores fiscais, acabam por sentir a necessidade de recorrer a estes profissionais mesmo em casos em que não são obrigados.

Lopes (2008) no seu estudo realizado a 308 inquiridos na cidade de Coimbra, preocupou-se em averiguar o impacto dos custos de cumprimento das obrigações fiscais nos sujeitos passivos de IRS. Para o nosso caso, interessa-nos, especialmente, destacar a parte deste estudo em que é analisada a necessidade de recorrer a ajuda externa para a gestão e cumprimento dos assuntos fiscais.

Conforme detalhámos no número 1 do capítulo III, os inquiridos deste estudo responderam a uma questão relativamente ao preenchimento e entrega da declaração de rendimentos. Através desta questão constatou-se que, dos 308 entrevistados, 140 não recorreram a qualquer tipo de ajuda para o preenchimento e entrega das declarações, o que representa mais de metade do total (Lopes, 2008, p. 267).

Numa primeira análise, observa-se que os contribuintes tendem a preservar os seus recursos financeiros, uma vez que destes 308 entrevistados, 90 recorrem a ajuda externa não remunerada e 78 a ajuda externa remunerada, ou seja, apenas 25% (Lopes, 2008, p. 267).

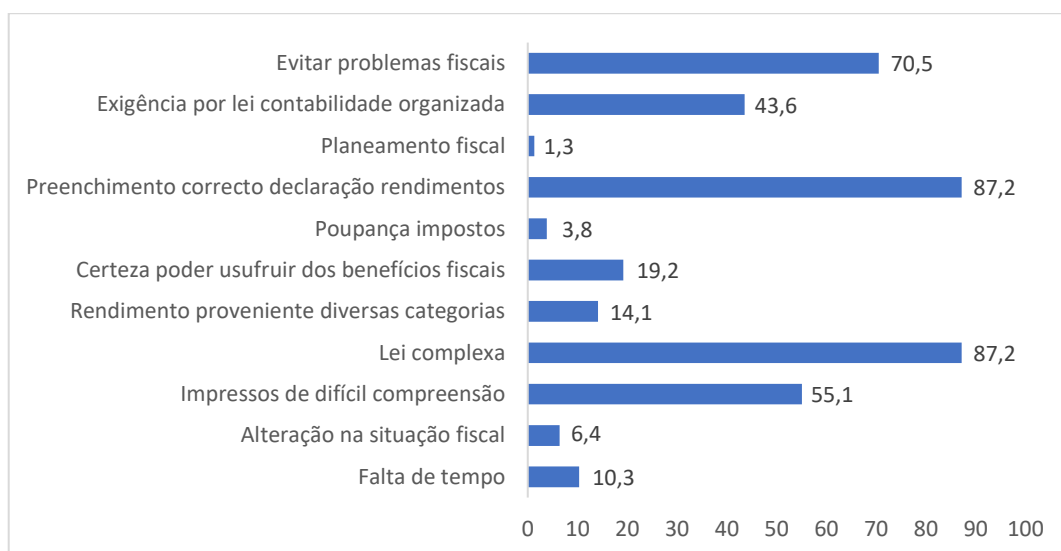
Assim sendo, é fundamental continuar a avaliar se a decisão de não recorrer a qualquer ajuda, paga ou não, tem impacto na resolução dos assuntos fiscais dos contribuintes.

A próxima análise, presente no estudo de Lopes (2008), relevante para o nosso estudo diz respeito à atividade principal dos inquiridos, isto é, se são trabalhadores por conta de outrem, por conta própria, reformados, desempregados ou domésticos e, conseqüentemente, discriminar o tipo de ajuda a que os mesmos recorreram para preenchimento das suas declarações.

Para o nosso estudo importa analisar o caso dos trabalhadores por conta própria, sendo que dos 87 trabalhadores independentes inquiridos, cerca de 55% (48) recorreram a ajuda paga

para o cumprimento das suas obrigações fiscais e apenas 32% (28) não procuraram qualquer tipo de ajuda (Lopes, 2008, p. 268).

Nestes termos, este estudo (Lopes, 2008, p. 283) preocupou-se em analisar os motivos que levaram os 78 contribuintes a recorrerem a ajuda externa remunerada, conforme se detalha abaixo:



**Figura III.9** - Motivos enumerados pelos contribuintes para recorrer a ajuda profissional paga

**Fonte:** Adaptado de Lopes (2008)

A Figura III.9 demonstra que os contribuintes recorrem a ajuda profissional remunerada principalmente pelos seguintes motivos: complexidade da lei, preenchimento correto das declarações de rendimentos e para evitar problemas fiscais (Lopes, 2008, p. 283).

Embora o estudo de Lopes (2008) tenha sido realizado em 2006, estes motivos permanecem inalterados passados 18 anos. O que é facto é que os contribuintes continuam a demonstrar desconforto com o sistema fiscal e preferem contratar profissionais experientes para ajudar nestas tarefas burocráticas e fiscais.

Este estudo revela ainda que os contribuintes que recorrem a ajuda profissional remunerada normalmente contratam Técnicos Oficiais de Contas e empresas de contabilidade (Lopes, 2008, p. 284).

Através da Figura III.6 do nosso estudo, adaptada dos resultados ao questionário elaborado por Lopes (2008), podemos ainda perceber que os trabalhadores independentes, devido à especificidade da sua atividade empresarial, enfrentam custos de cumprimento mais

elevados e, conseqüentemente, são aqueles que incorrem em gastos mais elevados quando precisam de recorrer a ajuda profissional.

Como mencionámos inúmeras vezes, a complexidade do sistema fiscal acaba por assustar os contribuintes que não conseguem cumprir com as suas obrigações fiscais sozinhos. Contudo, mesmo os próprios profissionais especializados não se sentem sempre 100% confortáveis com as normas fiscais, o que complica drasticamente o trabalho e a relação que os contribuintes têm não só com a Autoridade Tributária, como com os próprios profissionais.

Na perspectiva de alguns Contabilistas Certificados, as principais razões que levam à complexidade do sistema fiscal são as excessivas alterações à lei fiscal, o facto da lei fiscal ser demasiado dispersa e as excessivas exceções à regra (Borrego *et. al.*, 2016, p. 74).

Borrego *et. al.* (2013) destacam perspectivas distintas da análise que realizaram a vários estudos relacionados com o incumprimento fiscal. Por um lado, há pesquisas que enfatizam o papel fundamental dos profissionais da área fiscal no cumprimento das obrigações fiscais dos contribuintes, por outro lado podem, nalguns casos, atuar enquanto impulsionadores do incumprimento fiscal.

Já noutro estudo relacionado com a perspectiva dos Contabilistas Certificados relativamente à complexidade fiscal, Borrego *et. al.* (2016, p. 66) referem que «[...] os CC relacionam a complexidade fiscal com a sua propensão para cometer erros e interpretações erróneas a nível legislativo; e que, no escopo do incumprimento intencional, alguns admitem usar a complexidade fiscal em prol da poupança fiscal dos contribuintes.»

Neste âmbito, o estudo de Alves *et. al.* (2012), que implicou a análise de 242 microentidades que iniciaram atividade na Guarda em 2008, salienta particularidades relevantes para retirarmos algumas conclusões relativamente ao papel atribuído à contabilidade.

Da análise a este estudo, podemos retirar que 96,8% das empresas inquiridas concorda que a contabilidade deveria ser simplificada e 79,4% considera que a contabilidade serve apenas para o cumprimento de obrigações fiscais e legais, desprezando completamente que pode ser utilizada enquanto instrumento de apoio à decisão e à gestão (Alves *et. al.*, 2012).

Posto isto, é chegado o momento de respondermos à questão que colocámos, ou seja, qual o papel dos contabilistas e de outros profissionais especializados relativamente aos sujeitos passivos enquadrados nos regimes simplificados de tributação?

A realidade é que os contribuintes que pretendem exercer a sua atividade por conta própria e não ultrapassam os limites estabelecidos no artigo 28.º do CIRS, normalmente optam pelo regime simplificado de IRS, numa ótica de simplificação das obrigações fiscais e de redução do rendimento tributável por aplicação dos coeficientes.

De qualquer forma, isto não significa que grande parte dos contribuintes que exercem atividades por conta própria não necessitem de ajuda no cumprimento e preenchimento das obrigações fiscais, uma vez que, na sua maioria, não são dotados de conhecimentos para o fazer.

Voltando a abordar o estudo de Lopes (2008) acabamos por perceber que, de facto, os trabalhadores independentes precisam muito mais de ajuda no cumprimento das suas obrigações do que os trabalhadores por conta de outrem.

Embora os trabalhadores por conta de outrem possam ter outras fontes de rendimento para além do trabalho dependente, a verdade é que os trabalhadores independentes precisam de gerir corretamente a sua atividade. A preocupação destes trabalhadores deve passar não só pela otimização das suas atividades, como também pelo cumprimento de todas as obrigações fiscais e legais, a fim de evitar consequências por atuações incorretas e incumprimento fiscal involuntário.

Por outro lado, temos ainda o caso das microentidades que podem optar pelo regime simplificado de IRC, contudo este enquadramento não acontece muitas vezes, mesmo após a introdução do novo regime a partir de 2014.

A Tabela 4.1 do nosso estudo ilustra as diferenças nas obrigações fiscais entre os contribuintes enquadrados no RST em sede de IRS e IRC. Assim, observamos de imediato que existem muito mais custos para os contribuintes enquadrados neste regime em sede de IRC.

A grande problemática do regime simplificado de IRC é que, ao analisarmos os custos de cumprimento em comparação com os sujeitos passivos do regime geral, percebemos que as diferenças não são muito significativas. Deste modo, conforme referimos, a opção das microentidades por este regime não se deve de certeza à redução dos custos de cumprimento.

Nestes termos, no que diz respeito aos regimes simplificados de tributação, Alves *et. al.* (2012) destacam que «[...] constata-se que o Técnico Oficial de Contas desempenhou um papel fundamental na opção pelo regime de tributação da empresa [...].»

Pelo exposto, torna-se visível o papel crucial que os TOC, os contabilistas e os consultores fiscais têm nas decisões dos sujeitos passivos para os quais trabalham. Estes profissionais que desempenham uma função muito importante na opção dos contribuintes pelo regime simplificado, especialmente para as microentidades (Alves *et. al.*, 2012).

Vem também Dâmaso (2021) referir os principais motivos para os Contabilistas Certificados aconselharem ou não as microentidades a optarem pelo regime simplificado.

Relativamente aos motivos que levam os CC a aconselharem os regimes simplificados temos o facto do valor de IRC a pagar ser inferior ao que seria caso o enquadramento fosse através do regime geral, a simplificação do cálculo do imposto e a diminuição dos registos contabilísticos, devido à adoção do regime contabilístico das microentidades (Dâmaso, 2021, p. 174).<sup>14</sup>

No estudo de Dâmaso (2021, p. 175) podemos vislumbrar que existem muito mais motivos para os CC não aconselharem os regimes simplificados do que para aconselharem. Deste modo, as principais motivações são o facto do valor de IRC a pagar ser superior ao que seria caso o enquadramento fosse através do regime geral, as empresas para as quais exercem atividades enquanto TOC não se enquadrarem nos requisitos e discordarem dos coeficientes aplicáveis.

Desta análise, destacamos que a aplicação dos regimes simplificados não é consensual por parte dos CC e prova disso é o facto das principais motivações e desmotivações para aplicação do RST de IRC serem exatamente contrárias. Por outro lado, salientamos que existem muito mais contabilistas a desaconselhar o regime do que a aconselhá-lo.

Face ao exposto, somos de opinião que os contabilistas e outros profissionais especializados podem de facto impactar significativamente as opções dos sujeitos passivos pelos regimes simplificados. Por outro lado, o papel destes profissionais torna-se crucial para o correto cumprimento das obrigações fiscais e pela redução de mecanismos de evasão e fraude fiscal, embora este assunto não seja assim tão literal.

Em suma, consideramos que os Contabilistas Certificados, os TOC, e os consultores fiscais podem ser verdadeiros aliados dos sujeitos passivos, embora muitos deles ainda os vejam como “inimigos”.

---

<sup>14</sup> O segundo motivo para os CC influenciarem os contribuintes a optar pelo RST era a dispensa de Pagamento Especial por Conta (PEC), porém desconsiderámos o mesmo porque atualmente já não se encontra em vigor.

Por todos os motivos elencados, torna-se fundamental continuar a fomentar a contratação de profissionais especializados para o exercício das atividades, especialmente profissionais de confiança que acabem por ajudar os contribuintes a otimizar os seus negócios.

## **CAPÍTULO IV- Perspetivas e propostas para o futuro dos regimes simplificados de tributação em Portugal**

Como vimos, os regimes simplificados de tributação são utilizados enquanto impulsionadores do crescimento empresarial em Portugal, com o objetivo de incentivar os cidadãos a exercerem as suas atividades através da aplicação de medidas fiscais simplificadoras.

Importa agora analisar se de facto os regimes simplificados de tributação têm ou não futuro em Portugal, da forma como estão estabelecidos atualmente, e identificar possíveis soluções para algumas das problemáticas que fomos abordando ao longo do nosso estudo.

De todos os aspetos que fomos referindo, existem dois que se demonstraram particularmente relevantes para a nossa análise final: a problemática dos custos de cumprimento das obrigações associada à complexidade do sistema fiscal e a incompreensão relativamente à atividade da Autoridade Tributária.

Esta incompreensão relativamente à atividade da Autoridade Tributária pode tornar-se preocupante, uma vez que os impostos são essenciais para o funcionamento do Estado e convém que os sujeitos passivos percebam as finalidades do pagamento do imposto.

Atendendo a que os impostos estão intrinsecamente ligados à política, é também essencial garantir que os governos, independentemente do seu espectro político, apliquem os impostos e outras contribuições de forma a simplificar o sistema fiscal e a estimular uma governação responsável (World Bank Group, 2007).

Se por um lado, os regimes simplificados de tributação em Portugal foram introduzidos com o propósito de diminuir os custos de cumprimento das obrigações fiscais, por outro é indiscutível que estes regimes não são assim tão simples de aplicar e não simplificam de forma significativa a vida aos contribuintes, como seria de esperar.

Primeiramente, conseguimos perceber que a aplicação dos regimes simplificados não se revela assim tão simples de aplicar e de interpretar pela quantidade de jurisprudência que ainda existe neste âmbito.

A complexidade da legislação fiscal, aliada à iliteracia fiscal e à falta de contratação de profissionais especializados, resulta em diferentes interpretações da lei por parte dos sujeitos passivos e da Autoridade Tributária. Assim sendo, acabam por ser levados diversos casos aos tribunais arbitrais e fiscais por interpretações distintas da lei, o que não seria suposto

tendo em consideração que estamos perante regimes destinados a simplificar as atividades exercidas pelos contribuintes.

Pelo exposto, é fundamental continuar a simplificar a legislação fiscal, tornando-a perceptível tanto para os contribuintes, como para a própria Autoridade Tributária, que muitas das vezes acaba por ter perceções distintas das decisões dos tribunais.

Assim, acreditamos que, se a legislação deixar de ser tão complexa, futuramente será possível resolver os problemas dos trabalhadores independentes e das microentidades de forma justa e eficiente, sem que exista a necessidade de recorrer aos tribunais arbitrais e administrativos.

Ainda no âmbito da complexidade da legislação, que contribui significativamente para as problemáticas dos regimes simplificados, damos especial destaque à falta de literacia fiscal.

A literacia fiscal tem vindo a tornar-se um tema cada vez mais relevante no panorama fiscal português. Embora os contribuintes paguem bastantes impostos, normalmente não compreendem as formas de cálculo dos mesmos e os fins a que são destinados e, por conseguinte, estas situações acabam por fomentar sentimentos de desconforto e frustração para com o sistema fiscal.

As instituições de ensino, no ensino secundário e nas universidades, podem e devem desempenhar um papel fundamental na promoção desta aprendizagem. A realidade é que independentemente da atividade profissional que o contribuinte exerça, é imperativo o pagamento de impostos e, deste modo, convém que os sujeitos passivos compreendam, pelo menos, o básico.

Continuar a ignorar a importância da literacia fiscal acaba por prejudicar o país, uma vez que o receio dos cidadãos em relação à Autoridade Tributária e ao conceito de imposto pode levar a uma reconsideração das decisões económico-financeiras, comprometendo, em certas situações, o crescimento do tecido empresarial português.

Não nos podemos esquecer que, quando nos referimos aos regimes simplificados, estamos geralmente perante pequenos empresários que investem no nosso país. Deste modo, é essencial que estes empresários detenham o conhecimento necessário para que a sua atividade empresarial se desenvolva de forma fiscalmente eficaz, minimizando possíveis desentendimentos com a Autoridade Tributária.

Com efeito, o papel do Governo e das Autoridades Fiscais deve ser o de promover o crescimento empresarial em Portugal, evitando a implementação de medidas excessivamente complexas que possam dificultar esse processo. Neste prisma, torna-se crucial fomentar a educação fiscal nas instituições de ensino e continuar a criar mecanismos dentro da Autoridade Tributária, que esclareçam de forma prática e rápida as questões dos contribuintes.<sup>15</sup>

No que diz respeito ao crescimento empresarial, consideramos também que seria interessante desenvolver mais benefícios fiscais para pequenos empresários e microentidades que pratiquem as suas atividades no interior de Portugal, a fim de fomentar o investimento nestas partes do país. Como sabemos, é difícil desenvolver atividades por conta própria em Portugal, porém os empresários do interior do país, face aos (empresários) dos grandes centros urbanos, acabam por enfrentar dificuldades acrescidas devido à falta de desenvolvimento destas localidades.

Na prática, estes benefícios poderiam surgir aliados aos regimes simplificados de tributação, através do ajustamento de alguns coeficientes, por exemplo.

Relativamente às especificidades dos regimes simplificados de tributação, há ainda muito trabalho a fazer, conforme fomos percebendo ao longo do nosso estudo. Assim, procedemos agora à análise das problemáticas dos regimes que fomos enumerando e à apresentação de possíveis soluções e/ou sugestões.

Pois bem, conforme referimos no número 3.2 do capítulo II, os coeficientes de determinação do rendimento estão desajustados da realidade dos contribuintes<sup>16</sup> e, conseqüentemente, dão azo a diversa jurisprudência devido à dificuldade na sua interpretação. Esta problemática é particularmente visível no caso dos trabalhadores independentes, dado que existem códigos CIRS e CAE e os contribuintes ficam confusos no momento da escolha mais acertada tendo em consideração a atividade que exercem.

Temos ainda outra problemática associada aos códigos CIRS, nomeadamente o código “1519 – Outros prestadores de serviços”. Os sujeitos passivos enquadrados no regime simplificado de IRS optam diversas vezes por este código, não só por exercerem diversas atividades, como por não encontrarem outro código que se adegue melhor. Por consequência

---

<sup>15</sup> Consideramos ainda importante salientar que já existem diversos estudos que abordam a importância da literacia e da educação fiscal em Portugal, por exemplo, Celorico Palma e Mendes (2019).

<sup>16</sup> Vide, neste sentido, Faustino, 2004, Alves *et. al.*, 2012 e Lopes, 2021.

desta opção, acabam por aplicar o coeficiente 0,35 em muitos casos onde deveria ser aplicado o coeficiente 0,75.

Do exposto, parece-nos manifestamente injusto que, contribuintes que exercem atividades profissionais previstas na tabela anexa ao artigo 151.º do CIRS, sofram uma discrepância tão significativa relativamente aos restantes coeficientes que podem aplicar aos rendimentos, apenas tendo por base o tipo de rendimento e atividade praticada.

Posto isto, consideramos necessária a revisão dos coeficientes presentes no artigo 31.º do CIRS por parte do legislador fiscal, bem como a implementação de mecanismos explicativos adicionais para que os trabalhadores independentes e as microentidades entendam na prática a aplicação destes coeficientes, como também as vantagens de ficarem enquadrados neste tipo de regimes.

Recentemente, no decorrer de 2024, foi publicada uma nova Classificação de Atividades Económicas (CAE Rev. 4), que entrará em vigor em 2025. Esta nova classificação tem como objetivo atualizar a listagem de atividades, uma vez que a mesma não era alvo de revisões desde 2007 e existia a necessidade de adicionar códigos, que anteriormente eram considerados irrelevantes.

Assim sendo, é possível perceber que o legislador está preocupado em atualizar vários mecanismos, tendo em conta o passar dos anos e a evolução da sociedade. Por conseguinte, queremos acreditar que esta preocupação vai estender-se às atividades profissionais dos sujeitos passivos e, por consequência, à necessidade de atualizar alguns mecanismos fiscais associados às atividades exercidas e aos coeficientes de determinação do rendimento.

Outra das grandes problemáticas que está associada aos regimes simplificados de tributação desde a introdução dos mesmos em Portugal é o número diminuto de microentidades que aplicam o RST em sede de IRC.

Conforme observámos, as obrigações fiscais que os sujeitos passivos enquadrados no regime simplificado de IRC têm de cumprir são, quase, idênticas às do regime geral, pelo que não é possível motivar as microentidades a aplicarem este regime com a justificação da diminuição dos custos de cumprimento das obrigações. No entanto, é possível percebermos a vantagem deste regime no que respeita à aplicação de coeficientes aos rendimentos obtidos e à isenção de alguns gastos que são tributados no regime geral.

Com base no exposto acima, é fundamental que se estude a possibilidade de reduzir alguns destes custos de cumprimento, sem que se coloque em causa a integridade do sistema fiscal, garantindo de igual forma o combate à evasão e a fraude fiscal.

De igual modo, a contabilidade não está harmonizada com a aplicação do regime simplificado de IRC, o que implica, sempre, a contratação de um contabilista para a assinatura das contas e para a realização dos demais trabalhos contabilísticos.

Embora existam normas contabilísticas aplicáveis específicas para as microentidades, a realidade é que não é possível deixar de seguir os normativos e aplicar as regras de faturação, entrega de declarações, entre outras obrigações que advém da contabilidade.

Diversos autores abordam a aplicação de regimes de simplificação contabilística, que têm como objetivo reduzir significativamente os custos de cumprimento das obrigações, por exemplo, para os pequenos empresários.<sup>17</sup>

No que diz respeito à simplificação da contabilidade, Bergner e Heckemeyer (2017, p. 584) argumentam que, por um lado, a simplificação contabilística para estas entidades, pode ter consequências negativas, como o aumento da evasão e da fraude fiscal, devido à facilidade de distorção da contabilidade. Contudo, destacam que a redução dos custos de cumprimentos associados às obrigações contabilísticas pode diminuir o comportamento abusivo dos contribuintes, atendendo a que a simplificação reduz a complexidade dos registos contabilísticos.

Na nossa opinião, será complexo tornar a contabilidade das microentidades mais simples, na medida em que consideramos que o risco de evasão e fraude fiscal pode ser significativo. No entanto, consideramos que podem ser feitos ajustes adicionais a algumas rubricas, de modo a tornar o preenchimento de algumas declarações mais simples e menos onerosas, como por exemplo, a declaração Modelo 22 de IRC.

Não nos podemos esquecer que, embora sejam microentidades, estas empresas não deixam de ter na sua base o mesmo conceito empresarial e algumas componentes pertencentes às que estão enquadradas no regime geral, pelo que seria manifestamente injusto ignorar de forma brusca as obrigações contabilísticas.

Ainda neste contexto, destacamos a problemática levantada por Martins (2021, p. 63) que observa que quando as microentidades estão perto de atingirem o limite máximo que impõe

---

<sup>17</sup> Ver neste sentido, capítulo 3.3.3 de Dâmaso (2015) e Bergner e Heckemeyer (2017).

a alteração para o regime geral, podem optar por dissolver estas entidades e constituir outras, de modo a beneficiarem do regime simplificado em sede de IRC.

Para esta questão, vislumbramos apenas uma de duas soluções: a implementação de cláusulas antiabuso (também mencionadas por Martins, 2021) e/ou o aumento dos limites estabelecidos no artigo 86.º-A do CIRC.

A primeira solução é extremamente difícil de implementar, uma vez que a introdução de regimes de simplificação tributária, que exigem a aplicação de cláusulas antiabuso para prevenir casos de evasão e fraude fiscal, pode ser vista como contraproducente pelos contribuintes. Nestes casos, o conceito de simplificação pode ficar comprometido (Martins, 2021).

Relativamente a esta segunda solução, percebemos que, face aos limites praticados em alguns países da União Europeia abordados por Dâmaso (2015), os valores atualmente em vigor em Portugal são excessivamente baixos e acabam por não ser apelativos para as empresas.

Adicionalmente, consideramos interessante continuar a implementar medidas para motivar a criação de empresas como a redução da taxa de IRC para os primeiros 50.000€ de matéria coletável, conforme estabelecido no n.º 2 do artigo 87.º do CIRC.

Outro problema que os regimes simplificados de tributação, e que impacta especialmente os contribuintes enquadrados em sede de IRS, apresentam é a falta de harmonização destes regimes com o IVA (Martins, 2008 e Pope, 2008).

Conforme mencionado no artigo 53.º do CIVA, podem beneficiar da isenção de IVA os sujeitos passivos que não são obrigados a possuir contabilidade organizada para efeitos de IRS ou IRC e cujo volume de negócios, no ano anterior, não seja superior a 14.500€. <sup>18</sup>

A verdade é que no regime simplificado, especialmente em sede de IRS no qual esta isenção é constantemente usufruída, os sujeitos passivos só podem ficar enquadrados se não ultrapassarem os 200.000€ de rendimentos anuais.

Neste sentido, é possível observar a discrepância entre os valores para os sujeitos passivos ficarem enquadrados no regime simplificado e para ficarem isentos de IVA. Como vimos, embora os regimes simplificados visem reduzir os custos de cumprimento das obrigações fiscais, a obrigatoriedade de entregar uma declaração periódica de IVA, mesmo que

---

<sup>18</sup> Valor a considerar para o exercício fiscal de 2024, em 2025 este limite subirá para 15.000€.

trimestralmente, aumenta estes custos, especialmente porque a maioria dos contribuintes não tem a capacidade nem a possibilidade de realizar este procedimento sem ajuda especializada.

O próprio legislador fiscal tem demonstrado sensibilidade, tendo já procedido ao aumento do limite em cerca de 5.000€ só nos últimos quatro anos.

Embora o aumento dos limites em sede de IVA possam acarretar algumas desvantagens no que diz respeito à evasão e à fraude fiscal (OCDE, 2009), apelamos a que o legislador mantenha a preocupação com esta questão e, conseqüentemente, continue a aumentar o limite, de forma a tornar esta isenção aplicável a um maior número de contribuintes e a garantir maior equidade fiscal.

Do que se expõe, a atualização dos limites do artigo 53.º do IVA possibilita a redução do número de pequenos empresários enquadrados em sede de IRS obrigados a cumprir as obrigações fiscais relacionadas com este imposto. Adicionalmente, no âmbito do regime simplificado em sede de IRS, consideramos que seria também pertinente que o legislador fiscal também ajustasse os limites previstos no artigo 28.º do CIRS, com o objetivo de abranger um maior número de empresários no regime simplificado de IRS.

O World Bank Group (2007) vem ainda sugerir a aplicação de uma taxa reduzida de IVA para as PME e para os pequenos empresários, conforme é prática em alguns países. Assim sendo, estes contribuintes teriam na mesma de suportar o IVA e as obrigações fiscais associadas, mas o custo financeiro poderia ser diminuído.

Acreditamos que uma solução como esta poderia, em princípio, ser passível de aplicação em Portugal e em vários países da UE. No entanto, não nos parece que o impacto dessa medida seja suficientemente relevante para levar os contribuintes a repensar a decisão de exercerem ou não uma atividade.

Ainda no diz respeito à harmonização dos impostos, a possibilidade da implementação de um imposto único para as microentidades é analisada por diversos autores, uma vez que já é aplicada em alguns países.

A implementação de um imposto único é uma possibilidade que gera bastante controvérsia, mas verdade seja dita que já é implementada em vários países devido à carga reduzida das obrigações fiscais (Coolidge e Yilmaz, 2016).

Dâmaso (2015) estuda esta possibilidade abordando a perspectiva de diversos autores e acaba por concluir que, embora a implementação de um imposto único seja uma solução fácil e

simples de aplicar, pode tornar-se manifestamente abusiva, uma vez que as Autoridades Fiscais tendem a reduzir o nível de fiscalização sobre estas empresas, o que pode resultar na perda do controlo relativamente às operações praticadas por estes contribuintes.

De facto, consideramos que a implementação desta medida seria extremamente desafiadora num sistema fiscal complexo como o português. No entanto, alguns partidos políticos têm vindo a analisar esta possibilidade nos últimos anos, pelo que não podemos descartar completamente a hipótese desta medida poder vir a ser implementada futuramente.

Cabe-nos agora abordar alguns tópicos referentes às obrigações que têm de ser cumpridas para o exercício das atividades profissionais e empresariais em Portugal.

Um destes tópicos diz respeito às declarações de início, alterações e cessação de atividade, cujo procedimento a AT tem procurado simplificar, porém continua a ser mais complexo do que seria desejável.

As declarações de início, alterações e cessação de atividades são fulcrais e obrigatórias para o exercício das atividades profissionais e empresariais e estão definidas nos artigos 112.º do CIRS e 118.º do CIRC. Não analisando, na íntegra, o conteúdo de cada um destes artigos, a verdade é que a aplicação destes procedimentos para contribuintes que não têm conhecimento na área não são assim tão simples.

Embora, a Autoridade Tributária disponha de manuais de início de atividade, folhetos informativos, FAQ's, entre outras informações, para alguns sujeitos passivos é ainda complexo responder às questões colocadas aquando, por exemplo, do início de atividade no Portal das Finanças.

Assim, muitos contribuintes, logo no início da sua atividade, vêm-se obrigados a procurar ajuda remunerada ou não para conseguirem abrir atividade, de modo a cumprirem corretamente todos os parâmetros da declaração, como por exemplo, os códigos de atividade que geram confusão, o cálculo do volume de negócios para que não fiquem enquadrados em sede de IVA, entre outros.

O que acaba por acontecer diversas vezes é que alguns contribuintes optam por preencher este tipo de declarações sozinhos e, assim, preenchem-nas erradamente. As consequências do preenchimento incorreto destas declarações podem ser, por exemplo, coimas pelo atraso

na submissão da declaração<sup>19</sup>, enquadramento incorreto em sede de IVA, escolha de uma atividade desadequada face àquela que é efetivamente exercida, entre outros.

Desta forma, podemos concluir que, apesar de aparentemente simples, estas declarações acarretam custos significativos de cumprimento das obrigações fiscais para os sujeitos passivos, tornando o início, a alteração e a cessação das atividades mais complexos do que deveriam ser. Mais uma vez, conseguimos comprovar os custos de cumprimentos que estes contribuintes enfrentam em comparação com os trabalhadores por conta de outrem, por exemplo, e o receio constante em relação à Autoridade Tributária, que leva os sujeitos passivos a duvidarem, continuamente, se estão a cumprir corretamente os procedimentos.

Neste sentido, reiteramos a importância da literacia fiscal e da necessidade de explicar aos contribuintes como devem cumprir estes procedimentos essenciais para o exercício das atividades. Consideramos ainda que, a Autoridade Tributária deve continuar a esforçar-se para simplificar estes processos declarativos e que a aplicação das coimas relativas a estes procedimentos deve ser repensada por parte do legislador fiscal, por exemplo favorecendo ou reforçando a possibilidade de admoestação.

Defendemos ainda a abordagem apresentada por Ahmed e Braithwaite (2005) que referem que a ligação entre o contribuinte e a Autoridade Tributária deve ser reforçada. De acordo com os autores, a Autoridade Tributária, em vez de se limitar apenas a enviar de forma automática coimas e ajustamentos, deveria empenhar-se genuinamente em compreender as dificuldades dos sujeitos passivos.

Casal *et al.* (2016) destacam que a relação entre os contribuintes, o cumprimento das suas obrigações fiscais e a Autoridade Tributária pode ser substancialmente fortalecida, caso “a voz” dos contribuintes seja considerada no que diz respeito aos impostos que pagam.

Aliás, Lopes (2003, p.76) menciona ainda que «Na verdade, o sistema fiscal ganha, e muito, se for visto pela generalidade do público como justo.»

Deste modo, consideramos que o legislador fiscal deve estar disponível para ouvir a perspetiva dos contribuintes no geral relativamente às suas obrigações fiscais e não se deve limitar a ouvir apenas a opinião de especialistas. Assim, os contribuintes sentem que a sua opinião é valorizada e tendem a cumprir com as suas obrigações.

---

<sup>19</sup> As declarações têm prazos definidos que têm obrigatoriamente de serem cumpridos, caso contrário, podem vir a ser cobradas coimas por estes incumprimentos de prazos.

Não obstante o exposto acima, Bergner e Heckemeyer (2017) alertam ainda para o receio de que, se a complexidade for completamente reduzida, o papel do consultor fiscal pode vir a ser significativamente enfraquecido ou pode até mesmo desaparecer.

Contudo, é inegável que o papel do consultor fiscal é essencial e não deve ser esquecido durante este processo. Embora consideremos fundamental que os contribuintes compreendam a legislação fiscal, a complexidade do sistema fiscal português continua a ser significativa e, conseqüentemente, a intervenção dos consultores fiscais e contabilistas permanece inalterável, especialmente tendo em consideração as constantes alterações legislativas que os sujeitos passivos não conseguem acompanhar.

Ainda no que diz respeito ao crescimento empresarial associado aos regimes simplificados de tributação existem ainda outros desafios a colmatar: a evasão e a fraude fiscal.

Por um lado, a existência de um número muito avultado de microentidades pode acarretar desafios à Autoridade Tributária, uma vez que estes contribuintes, devido às suas operações em menor escala, são mais suscetíveis de omitir rendimentos e de fugir aos impostos (OCDE, 2009).

Por outro lado, conforme referimos anteriormente, os mecanismos de evasão e fraude fiscal são, muitas vezes, utilizados por desconhecimento da lei por meio de um incumprimento fiscal involuntário.

Por mais que o sistema fiscal seja de facto complexo, consideramos que seria manifestamente injusto o legislador fiscal implementar um cenário em que estes contribuintes não cumprissem quaisquer obrigações fiscais, considerando que isso abriria precedentes para a introdução de mecanismos de evasão e fraude fiscal no exercício de atividades profissionais e empresariais.

Desta forma, Lopes (2003, p. 75) sugere uma solução para esta problemática «A melhor solução, seria, todavia, redesenhar o sistema fiscal para que muitas das oportunidades de fuga, arbitragem e evasão fossem eliminadas e, simultaneamente, incentivar os contribuintes ao cumprimento voluntário da lei.»

A verdade é que a solução apresentada acima é, indubitavelmente, a mais correta tendo em consideração a complexidade que temos no sistema fiscal português e que o torna incompreensível para a maioria dos contribuintes.

Assim, corroboramos a solução de Lopes (2003) e consideramos que, mesmo com o passar dos anos, continua a ser essencial redesenhar e simplificar o sistema fiscal para melhor compreensão dos cidadãos.

Em suma, percebemos então que os custos de cumprimento das obrigações fiscais são de facto o grande cerne da questão e que todas as problemáticas dos regimes simplificados de tributação acabam por girar à volta disto.

Reduzir os custos de cumprimento, através dos mecanismos já referidos, é fundamental para tornar estes regimes verdadeiramente atrativos para os contribuintes e, por sua vez, para impulsionar o crescimento do número de empresas em Portugal.

Posto isto, consideramos que os regimes simplificados de tributação têm futuro em Portugal, porém têm de ser reajustados, especialmente em sede de IRC. Adicionalmente, os órgãos governamentais e a própria Autoridade Tributária têm de começar a preocupar-se com a literacia fiscal dos empresários, de modo a garantir que os mesmos estão dotados das competências fiscais necessárias para impulsionarem a sua atividade empresarial.

## Conclusão

Os regimes simplificados de tributação desempenham um papel crucial no panorama fiscal português, dado que a maior parte do tecido empresarial é constituído por PME e, cada vez mais, os contribuintes procuram desenvolver os seus projetos por conta própria.

Relativamente às questões de partida, os regimes simplificados de tributação enquanto método indireto não contendem com nenhum artigo constitucional e, em especial, com o princípio da tributação do rendimento real.

O princípio da tributação do rendimento real estabelece a admissibilidade dos regimes simplificados de tributação, uma vez que o artigo 104.º, n.º 2, da CRP possibilita outra avaliação para a matéria coletável que não a direta, desde que a mesma não distorça os rendimentos dos contribuintes. Para além disso, percebemos que o conceito de rendimento real deve ser interpretado de forma alargada, e que ao serem regimes opcionais, a sua aplicação depende da escolha do contribuinte, sem qualquer imposição legal.

Os objetivos legislativos da introdução destes regimes são, fundamentalmente, a diminuição dos custos de cumprimento das obrigações fiscais para os contribuintes que pratiquem atividades por conta própria, a redução da utilização de mecanismos de evasão e fraude fiscal e a simplificação de algumas regras para estes sujeitos passivos.

Neste prisma, as normas que consagram estes regimes devem ser interpretadas enquanto mecanismos simplificadores dos contribuintes a nível fiscal, que permitem a aplicação de coeficientes e uma conseqüente presunção de gastos, desonerando, em parte, estes sujeitos passivos.

A verdade é que estes regimes já sofreram algumas alterações com o passar dos anos e prevemos que assim continue considerando que os mesmos levantam ainda algumas questões a nível de simplificação e aplicação.

Entenda-se ainda que os regimes simplificados apresentam algumas lacunas em relação à real diminuição dos custos de cumprimento das obrigações, aos mecanismos de evasão e fraude fiscal, à elevada litigância fiscal, à falta de harmonização dos impostos, entre outros aspetos.

Ainda assim, consideramos que estes regimes simplificam realmente a vida aos contribuintes, uma vez que na sua ausência, os sujeitos passivos seriam obrigados a constituir

peessoas coletivas, o que implicaria custos monetários, de tempo e psicológicos adicionais e burocracia significativa, tornando o exercício das atividades mais oneroso e complexo.

Neste sentido, somos de opinião que os regimes simplificados, especialmente em sede de IRC, devem continuar a ser aplicados no sistema fiscal português na mesma medida que devem ser reestruturados, de forma a simplificar realmente o exercício das atividades profissionais e empresariais praticadas pelos sujeitos passivos. Adicionalmente, é imperativo que a Autoridade Tributária e o legislador fiscal adotem uma abordagem mais focada no apoio aos pequenos empresários, uma vez que estes constituem o alicerce do crescimento económico e empresarial português.

Por fim, propomos que, futuramente, seja dada continuidade ao aprofundamento das temáticas associadas aos custos de cumprimento das obrigações fiscais em Portugal, que se apresentam como uma das principais preocupações dos pequenos empresários. Por conseguinte, revela-se fundamental que se desenvolvam mais iniciativas no sentido de melhorar a literacia fiscal dos sujeitos passivos, em particular daqueles que se dedicam a atividades por conta própria e que enfrentam, frequentemente, dificuldades na compreensão e no cumprimento das suas obrigações tributárias.

## Referências Bibliográficas

- Ahmed, E. & Braithwaite, V. (2005). Understanding small business taxpayers: issues of deterrence, tax morale, fairness and work practice. *International Small Business Journal*, 23(5), 539-568.
- Alves, M., Portela, R. & Sanches, P. (2012). Contributos para uma tributação simplificada das pequenas entidades. *Tourism & Management Studies*, 8, 151-168.
- Autoridade Tributária (2024). Estatísticas de IRC. Disponível em [https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/estatisticas\\_ir/Pages/Estatisticas\\_IRC.aspx](https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/estatisticas_ir/Pages/Estatisticas_IRC.aspx).
- Autoridade Tributária (2024). Estatísticas de IRS. Disponível em [https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/estatisticas\\_ir/Pages/Estatisticas\\_IRS.aspx](https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/estatisticas_ir/Pages/Estatisticas_IRS.aspx).
- Bergner, S. & Heckemeyer, J. H. (2017). Simplified tax accounting and the choice of legal form. *European Accounting Review*, 26(3), 581-601.
- Bergner, S., Bräutigam, R., Evers, M. & Spengel, C. (2017). The Use of SME Tax Incentives in the European Union. *ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper*, 17-006.
- Borrego, A. C., Lopes, C. M. & Ferreira, C. (2013). Tax noncompliance in an international perspective: a literature review. *Contabilidade & Gestão*, 14, 9-41.
- Borrego, A. C., Lopes, C. & Ferreira, C. (2016). Perceção dos Contabilistas Certificados sobre a complexidade fiscal. O caso português. *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*, 15(3), 66-83.
- Brás Carlos, A. (2020). *Impostos – Teoria Geral* (5ª ed.). Coimbra: Almedina.
- Bucci, V. (2019). Presumptive taxation methods: a review of the empirical literature. *Journal of Economic Surveys*, 34(2), 372–397.
- Calçada Pires, R. (2010). Tributação empresarial: diferenciar fiscalmente as pequenas e médias empresas das grandes empresas?. In J. Miranda, A. Cordeiro, E. Ferreira & J. Nogueira (Eds.). *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha, Volume II* (747-768). Coimbra: Almedina.
- Casal, S., Kogler, C. Mittone, L. & Kirchler, E. (2016). Tax compliance depends on voice of taxpayers. *Journal of Economic Psychology*, 56, 141-150.
- Casalta Nabais, J. (2002). Algumas reflexões sobre a recente reforma fiscal. *Fiscalidade – Revista de Direito e Gestão Fiscal*, 10, 5-24.
- Casalta Nabais, J. (2010). A liberdade de gestão fiscal das empresas. *Fiscalidade – Revista de Direito e Gestão Fiscal*, 44, 1-41.
- Casalta Nabais, J. (2020). *Problemas Nucleares de Direito Fiscal* (1ª ed.). Coimbra: Almedina.
- Celorico Palma, J. & Mendes, V. (2019). Cidadania e Educação Fiscal: Importância da inclusão no programa de Ensino. *Congresso Internacional sobre Literacia Financeira e Fiscal na Península Ibérica*.
- Comissão Europeia (2024). Annual Report on European SMEs 2023/2024.

- Coolidge, J., & Yilmaz, F. (2016). Small business tax regimes: what surveys reveal about tax system use and abuse. *Viewpont: World Bank Group*, 349.
- Dâmaso, M. & Martins, A. (2015). The new Portuguese simplified tax regime for small business. *Journal of Accounting and Finance*, 15(5), 76-84.
- Dâmaso, M. (2015). A simplificação fiscal em Portugal - a perceção sobre o regime simplificado para as pequenas sociedades no contexto da tributação do rendimento (Tese de doutoramento, Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal). Disponível em <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/29035>.
- Dâmaso, M. (2021). A perspectiva dos contabilistas certificados sobre os regimes simplificados de tributação. In A. Martins & D. Taborda (Eds.). *Ensaios sobre regimes de simplificação tributária* (169-189). Coimbra: Almedina.
- Di Legge, A., Ceccanti, D., Foronda, F., Németh, M., Csonka, M. (2022). Tax compliance costs for SMEs: an update and a complement. *European Innovation Council and SMEs Executive Agency (EISMEA)*.
- Domingos, F. N. (2016). *Os métodos alternativos de resolução de conflitos tributários: novas tendências dogmáticas*. Porto Alegre: Núria Fabris.
- Domingos, F. N. (2018). A superação do dogma da incompatibilidade da arbitragem com os princípios da legalidade, tutela jurisdicional efetiva e indisponibilidade do crédito tributário. *Economic Analysis of Law Review*, 9(1), 335-346.
- Dourado, A. P. (2023). *Direito Fiscal* (7ª ed.). Coimbra: Almedina.
- Evans, C. (2008). Taxation compliance and administrative costs: an overview. In M. Lang, C. Obermair, J. Schuch, C. Staringer & P. Weninger (Eds.). *Tax Compliance Costs for Companies in an Enlarged European Community* (447-468). Kluwer Law International.
- Evans, C., Hansford, A., Hasseldine, J., Lignier, P., Smulders, S., & Vaillancourt, F. (2014). Small business and tax compliance costs: A cross-country study of managerial benefits and tax concessions. *eJournal of Tax Research*, 12(2), 453-482.
- Faustino, M. (2004). Os regimes simplificados de tributação em IRS, IRC e IVA. *Gabinete de Estudos da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas*.
- Fernandes, F. V. (2020). *Direito fiscal constitucional – introdução e princípios fundamentais*. Lisboa: AAFDL Editora.
- Instituto Nacional de Estatística (2024). Estatísticas do emprego anuais. Disponível em [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=639481526&DESTAQUESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=639481526&DESTAQUESmodo=2).
- Lavouras, M. (2021). O equilíbrio entre os regimes simplificados de tributação e a Constituição. In A. Martins & D. Taborda (Eds.). *Ensaios sobre regimes de simplificação tributária* (13-46). Coimbra: Almedina.
- Lopes, C. M. (2003). Simplicidade e complexidade do sistema fiscal - algumas reflexões. *Fiscalidade*, 13/14, 51-83.
- Lopes, C. M. (2007). Os custos de um sistema fiscal: identificação e caracterização. *Fiscalidade – Revista de Direito e Gestão Fiscal*, 29, 29-45.
- Lopes, C. M. (2008). *Quanto custa pagar impostos em Portugal?* Coimbra: Almedina.

- Lopes, C. M. (2012). Compliance costs of corporate income taxation in Portugal. *International Journal of Economics and Management Sciences*, 1(10), 68-80.
- Lopes, C. M. & Santos, A. C. (2013). O cumprimento fiscal em Portugal - fatores associados a erros e atrasos na entrega das declarações fiscais das pessoas singulares. *Revista Do Instituto de Direito Brasileiro*, 12, 13825-13852.
- Lopes, C. M. (2021). Os regimes simplificados de tributação do rendimento em Portugal: simplicidade e/ou justiça fiscal?. In A. Martins & D. Taborda (Eds.). *Ensaio sobre regimes de simplificação tributária* (191-211). Coimbra: Almedina.
- Lourenço, M. J. (2014). O paradigma do rendimento real. *Revista Fiscal*, 4, 8-21.
- Martins, A. (2008). Tax and accounting simplification for professionals and small businesses: lessons from the Iberian experiences. *Revista de Economia e Administração*, 7(1), 41-55.
- Martins, A. (2021). Vantagens e desvantagens dos regimes simplificados de tributação. In A. Martins & D. Taborda (Eds.). *Ensaio sobre regimes de simplificação tributária* (47-67). Coimbra: Almedina.
- Ministério das Finanças (2009). Relatório do grupo para o estudo da política fiscal, competitividade, eficiência e justiça do sistema fiscal.
- OECD (2009). Taxation of SMEs: key issues and policy considerations. *OECD Tax Policy Studies*. 18.
- Pereira e Martins (2021). A litigância em torno do regime simplificado do IRS: análise de jurisprudência arbitral. In A. Martins & D. Taborda (Eds.). *Ensaio sobre regimes de simplificação tributária* (95-114). Coimbra: Almedina.
- Pinto, C., Cruz, S. & Abrunheiro, L. (2014). O comportamento fiscal dos contribuintes: revisão da literatura. *Estudos do ISCA*, 10.
- Pope, J. (2008). Small business taxation: an evaluation of the role of special treatment policies. *School of Economics and Finance Working Paper Series: no. 08:11, Curtin University of Technology, School of Economics and Finance*.
- Santos, C., Silva, C., Cruz, L., & Varela, M. L. (2007). A tributação das PME na União Europeia. *Revista Dos Algarves - Escola Superior de Gestão, Hotelaria e Turismo da Universidade do Algarve*, 16, 48-56.
- Taborda, D. (2021). A evolução normativa do regime simplificado de tributação no IRS: algumas perplexidades. In A. Martins & D. Taborda (Eds.). *Ensaio sobre regimes de simplificação tributária* (69-93). Coimbra: Almedina.
- União Europeia (2014). Carta Europeia das Pequenas Empresas. Disponível em <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/2148/attachments/1/translations/pt/renditions/pdf>.
- World Bank Group (2007). Designing a tax system for micro and small businesses: guide for practitioners. Disponível em <https://documents1.worldbank.org/curated/en/980291468158071984/pdf/424350TaxSystem01PUBLIC1.pdf>
- Xavier de Basto, J. (2001). O princípio da tributação do rendimento real e a Lei Geral Tributária. *Fiscalidade – Revista de Direito e Gestão Fiscal*, 5, 5-21.

## Legislação

Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas.

Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.

Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado.

Constituição da República Portuguesa.

Decreto-Lei n.º 398/98. *Diário da República – I Série A*. 290 (17-12-1998) 6872 - 6892.

Decreto-Lei n.º 98/2015. *Diário da República – I Série*. 106 (02-06-2015) 3470 – 3493.

Decreto-Lei n.º 81/2017. *Diário da República – I Série*. 125 (30-06-2017) 3339 – 3347.

Lei n.º 30-G/2000. *Diário da República – I Série A*. 299 (29-12-2000) 653 – 693.

Lei n.º 24-D/2022. *Diário da República – I Série*. 251 (30-12-2022) 90 – 377.

## Jurisprudência

Acórdão n.º 00781/10.3BECBR, de 20 de dezembro de 2023, do Tribunal Central Administrativo Norte. Disponível em <https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/fc6e476cac8fad3c80258aa6003881b3?OpenDocument>.

Acórdão n.º 01000/13.6BEALM, de 23 de junho de 2021, do Supremo Tribunal Administrativo. Disponível em <http://www.gde.mj.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/29f2d337d4802f1280258702006afa90?OpenDocument&ExpandSection=1>.

Acórdão n.º 01109/08.8BEVIS, de 8 de fevereiro de 2024, do Tribunal Central Administrativo Norte. Disponível em <https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/7770b91e09fcb31380258ad80036548b?OpenDocument>.

Acórdão n.º 01639/07, de 26 de junho de 2007, do Tribunal Central Administrativo Sul. Disponível em <http://www.gde.mj.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/a455bf99b45718448025730900589126?OpenDocument>.

Acórdão n.º 0276/14.6BECBR, de 20 de maio de 2020, do Supremo Tribunal Administrativo. Disponível em <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/9b40d865a2d79aaf8025857600402253?OpenDocument>.

Acórdão n.º 0339/13, de 5 de fevereiro de 2014, do Supremo Tribunal Administrativo. Disponível em <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/fd41bb017ecab1b780257c84004eff44>.

Acórdão n.º 0361/13.1BELRS, de 3 de julho de 2019, do Supremo Tribunal Administrativo. Disponível em <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/977aad0e797cad5d8025842e005752ab?OpenDocument&ExpandSection=1>.

- Acórdão n.º 0733/08, de 26 de novembro de 2008, do Supremo Tribunal Administrativo.  
Disponível em <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/bf9cbac4f2708e00802575150055e283?OpenDocument&ExpandSection=1>.
- Acórdão n.º 07347/14, de 27 de outubro de 2016, do Tribunal Central Administrativo Sul.  
Disponível em <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/-/9B9963C480CFCE618025805A004D1C58>.
- Acórdão n.º 695/2014, de 15 de outubro de 2014, do Tribunal Constitucional. Disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20140695.html>.
- Acórdão n.º 749/2023, de 8 de novembro de 2023, do Tribunal Constitucional. Disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20230749.html>.
- Acórdão n.º 84/2003, de 12 de fevereiro de 2003, do Tribunal Constitucional. Disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20030084.html>.
- Processo n.º 659/2022-T, de 31 de maio de 2023, do Centro de Arbitragem Administrativa.  
Disponível em [https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s\\_processo=659%2F2022-T&s\\_data\\_ini=&s\\_data\\_fim=&s\\_resumo=&s\\_artigos=&s\\_texto=&id=7145](https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=659%2F2022-T&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=7145).
- Processo n.º 526/2022-T, de 15 de setembro de 2023, do Centro de Arbitragem Administrativa. Disponível em <https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?listPageSize=100&listPage=8&id=7335>.
- Processo n.º 168/2023-T, de 28 de setembro de 2023, do Centro de Arbitragem Administrativa. Disponível em <https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?listPage=1&id=7356>.
- Processo n.º 288/2023-T, de 13 de outubro de 2023, do Centro de Arbitragem Administrativa. Disponível em [https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s\\_processo=288%2F2023&s\\_data\\_ini=&s\\_data\\_fim=&s\\_resumo=&s\\_artigos=&s\\_texto=&id=7434](https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=288%2F2023&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=7434).