

ANTEPROJECTO DA REFORMA DO IRS APRECIACÃO DA CGTP-IN

I- Considerações Gerais

A reforma do IRS preconizada neste Anteprojecto, ao contrário do que sucedeu com a reforma do IRC, não tem como objectivo reduzir a carga fiscal **global** que incide sobre os trabalhadores e sobre os pensionistas. Na sua essência, visa atenuar, uma vez mais, a tributação sobre os rendimentos de capital (dividendos, rendas, juros, mais-valias), para redistribuir a carga fiscal pela generalidade dos trabalhadores e reformados. A proposta apresentada pela Comissão confirma a política seguida e as orientações subjacentes às alterações à fiscalidade realizadas nos últimos três anos, que acentuam as injustiças do sistema fiscal português.

Com efeito, este Anteprojecto não prevê a reversão das medidas que, ao longo dos últimos anos, e com especial destaque para 2013, determinam um brutal aumento da carga fiscal suportada pelos cidadãos que auferem rendimentos do trabalho e pensões, como sejam a instituição da sobretaxa, a diminuição do número de escalões de rendimento e a redução das deduções à colecta. Estas alterações implicaram uma redução significativa dos rendimentos das pessoas, uma repartição menos equitativa da carga fiscal **e, como tal, agravam as desigualdades**, em colisão com alguns dos princípios fundamentais da Constituição fiscal.

A Constituição da República dispõe no nº 1 do art. 103º, que “o sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e riqueza”. E no nº1 do artigo 104ª, especificamente acerca do imposto sobre o rendimento pessoal, afirma que este “visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e rendimentos do agregado familiar”

No entender da CGTP-IN, as propostas constantes deste Anteprojecto ignoram as várias dimensões dos comandos constitucionais relativas IRS, designadamente no seu **carácter unitário, ao seu carácter progressivo, e no que concerne à função do sistema fiscal de garantir uma justa repartição dos rendimentos e da riqueza**.

Assim, e em primeiro lugar, o Anteprojecto assume uma **posição claramente contrária ao princípio da tributação unitária**, ao defender que há tipos de rendimentos, nomeadamente os rendimentos de capitais, mais valias e rendimentos prediais, que devem continuar a manter-se fora do englobamento e a

ser tributados a taxas liberatórias, especiais ou autónomas, preconizando-se mesmo o fim do englobamento obrigatório de alguns rendimentos, que actualmente se encontra previsto. Simultaneamente continua a prever-se a possibilidade do englobamento por opção, agora alargada, de modo a incentivar o planeamento fiscal, permitindo que o sujeito passivo escolha englobar ou não alguns rendimentos conforme o que lhe for mais conveniente. As alterações propostas complementam as alterações que, em sede de IRC, visaram alargar o leque de rendimentos isentos de tributação em Portugal – nomeadamente com a introdução do regime de *participation exemption*.

É necessário ter em conta que a aplicação das taxas liberatórias e especiais são muito mais favoráveis para quem detém elevados rendimentos e determinam uma menor tributação dos rendimentos de capital do que se estes fossem englobados. Veja-se, por exemplo, que um agregado do último escalão de rendimento passa a pagar 28% sobre os rendimentos de capitais que auferir durante o ano, ao invés de 48% se englobasse todos os rendimentos.

A justificação avançada para esta posição está relacionada com a necessidade de incentivar e proteger investimentos, ignorando que este objectivo não é função do IRS e, como tal, não deve condicionar a arquitectura deste sistema.

Além disso, esta dualização do imposto, isto é, a manutenção de taxas diferenciadas para diferentes tipos de rendimentos, prevendo-se taxas progressivas para os rendimentos de trabalho e pensões e taxas proporcionais para os outros tipos de rendimento, sempre fixas independentemente do valor dos rendimentos, aprofunda as desigualdades na distribuição do rendimento. E também por isto a CGTP-IN afirma que a presente proposta **não respeita o carácter progressivo que a Constituição atribui ao imposto.**

A progressividade do IRS é introduzida através de um sistema por escalões, de acordo com o qual a matéria colectável concretamente apurada é dividida em tantas partes quantas as que correspondem ao leque de taxas em que couber, aplicando-se a taxa mais elevada apenas à parte que excede o limite máximo do escalão anterior. Sendo um sistema mais justo que o da progressividade global, este sistema implica o estabelecimento de um maior número de escalões de rendimento a fim de manter em pleno a progressividade do imposto no que toca aos rendimentos mais elevados.

Porém, as últimas alterações no sentido da diminuição do número de escalões de rendimento (de 8 para 5) distorceram este sistema – na realidade, um menor número de escalões significa uma menor progressividade e uma distribuição menos equitativa da carga fiscal, na medida em que a colecta vai aumentar menos proporcionalmente à subida da matéria colectável, sendo que os rendimentos mais elevados do escalão mais alto são os mais favorecidos.

A introdução da sobretaxa, que se configura como uma taxa plana, aplicada por igual a todos os escalões de rendimento, distorce ainda mais a progressividade do imposto, aumentando a carga fiscal de forma indiscriminada e sem qualquer relação com a capacidade contributiva de cada um – sendo ainda de salientar que nem todos os rendimentos ficam sujeitos a esta sobretaxa, como é o caso dos rendimentos prediais e das mais valias mobiliárias.

Além de manter as medidas que retiraram progressividade ao IRS e que o tornaram menos justo, o Anteprojecto propõe que estas sejam acentuadas ao apresentar um sistema de deduções à colecta fixas, ou seja, sempre iguais independentemente do rendimento de cada agregado familiar.

Embora a Comissão de Reforma apresente este sistema como mais equitativo na medida em que permitiria aos agregados familiares que realizam poucas ou nenhuma despesa nas categorias indicadas (saúde, educação e habitação) – sendo que, dado o aumento da tributação e dos custos com a saúde, educação e habitação são muito poucos os agregados que não deduzem despesas nenhuma - deduzir sempre à colecta um determinado valor fixo, na realidade o que se vai permitir é que agregados com rendimentos muito elevados (que agora podem deduzir menos ou mesmo nada) passem a poder deduzir exactamente o mesmo que os agregados de menores rendimentos. **Isto significa não só uma redução da progressividade do imposto, mas sobretudo um agravamento das desigualdades existentes, por permitir um tratamento igual de realidades (neste caso, rendimentos) muito desiguais.**

Finalmente, não podemos deixar de referir o simbolismo das alterações ao regime da tributação das manifestações de fortuna, incluídas neste Anteprojecto à margem do próprio mandato da Comissão para a Reforma do IRS, em que, a coberto do pretexto da simplificação e do reforço dos meios de defesa dos contribuintes, consegue na realidade dificultar a detecção de rendimentos não declarados por parte da administração tributária, bem como reduzir a taxa de tributação incidente sobre tais rendimentos. Em nosso entender, esta opção é contraditória com o objectivo de combater a evasão e fraude fiscais, embora seja coerente com anteriores opções facilitadoras do planeamento fiscal o qual, como sabemos, se situa sempre na fronteira da legalidade.

II - A questão da tributação da família e a redução das deduções à colecta

A discussão da tributação da família tem necessariamente de ter em conta a caracterização constitucional do imposto sobre o rendimento pessoal, na parte em que manda atender às necessidades e rendimentos do agregado familiar.

A principal inovação nesta matéria é a introdução do chamado quociente familiar, relativamente ao qual, em princípio, nada temos a opor, considerando que se trata de uma medida susceptível de trazer algum alívio fiscal às famílias com dependentes a cargo.

Porém, há que registar que o seu efeito positivo é fortemente mitigado, desde logo pela imposição de limites à redução da colecta resultante da consideração deste novo quociente familiar, mas também pela **introdução do sistema de deduções fixas**, que como já vimos é susceptível de aumentar desigualdades e reduzir a progressividade do imposto.

A introdução deste sistema de deduções fixas é um dos aspectos centrais da proposta de Reforma, e visa compensar a eventual redução de receita resultante da criação do coeficiente familiar. Apesar da Comissão apresentar três diferentes cenários, que determinam diferentes compensações à perda de receita total (s/ compensação – 330,95€ por sujeito passivo e 321,95 por dependente; compensação parcial – 301,63€ por sujeito passivo e 293,56€ por dependente; compensação integral – 272,32€ por sujeito passivo e 265,37€ por dependente), o mecanismo proposto irá penalizar fortemente os agregados familiares que não têm dependentes a cargo, entre os quais os mais idosos que auferem rendimentos de pensões, independentemente do cenário escolhido.

Mas não são apenas os contribuintes sem dependentes que serão prejudicados pela revisão do sistema de deduções. Assumindo que o Governo opta pelo cenário de deduções fixas mais baixas – cenário mais provável uma vez que a própria Comissão afirma que se mantém a “situação de excepcionalidade que determinou o aumento da tributação em IRS” -, pode-se dizer que os agregados com um dependente e com rendimentos baixos e médios também pagarão mais de IRS.

Quadro 1 – IRS a pagar pelos agregados familiares com um dependente e com declaração conjunta (não inclui a sobretaxa extraordinária de 3,5%)

Remunerações mensais dos membros de agregado familiar	Remuneração Media do agregado (ganho médio ilíquido)		Dedução específica por suj. Passivo Anual	Matéria Colectável		Colecta (imposto)		Deduções à colecta		IRS a pagar pelo agregado		Diferença Proposta Comissão e Regime actual
	Mensal	Anual		Regime Actual	Proposta Comissão	Regime Actual	Proposta Comissão	Regime Actual	Proposta Comissão	Regime actual	Proposta Comissão	
Suj.1: 900€; Suj. 2: 600€	1.500	21.000	1.104	6.396	5.562	1.855	1.855	1.184	810	671	1.045	374
Suj.1: 1.250€; Suj.2: 950€	2.200	30.800	1.104	11.296	9.823	4.479	4.185	1.184	810	3.294	3.375	80
2 sujeitos passivos: 1.800€/cada	3.600	50.400	1.104	21.096	18.344	10.251	9.771	1.000	810	9.151	8.961	-190
2 sujeitos passivos: 5.000€/cada	10.000	140.000	1.104	65.896	57.301	47.546	45.782	550	810	46.996	44.972	-2.024

Como se comprova, os agregados familiares com um dependente e rendimentos mais baixos verão a sua carga fiscal aumentar, ao passo que os rendimentos mais elevados serão beneficiados, concluindo que o regime proposto prejudica grande parte dos trabalhadores e a quase totalidade dos pensionistas.

III – O Ante-projecto e as propostas alternativas da CGTP-IN

No entender da CGTP-IN, sem a consideração das várias dimensões que caracterizam o imposto sobre o rendimento pessoal a nível constitucional – ser um imposto único, progressivo e corrector de desigualdades – dificilmente se pode considerar que estamos perante um projecto de reforma do IRS.

Em segundo lugar, não podemos deixar de sublinhar que uma verdadeira reforma fiscal deveria incidir sobre o sistema fiscal como um todo e não considerar cada imposto isoladamente – como se fez com o IRC e agora se pretende fazer com o IRS – ignorando por completo, não só o relacionamento e articulação dos vários impostos no quadro do sistema fiscal português e, conseqüentemente, as repercussões que as alterações propostas a cada imposto podem ter no próprio sistema, mas também os efeitos que a incidência conjugada dos vários impostos representa para o orçamento das famílias em termos de carga fiscal.

As propostas da CGTP-IN para uma política fiscal mais justa, apresentadas no âmbito da discussão do Orçamento de Estado para 2014 e que ganham, neste quadro, especial relevância e urgência, têm subjacente um triplo objectivo: maior justiça fiscal com a melhoria das condições de vida para os que vivem e trabalham em Portugal, o impulso à actividade económica e a melhoria das contas públicas.

Esta proposta constitui uma alternativa à enorme carga fiscal a que os rendimentos de trabalho e pensões estão sujeitos. O que não significa que basta uma política fiscal diferente para pôr termo a uma política desastrosa para os trabalhadores, os pensionistas e a população em geral.

A CGTP-IN tem defendido outras condições, como a renegociação da dívida, incluindo a redução dos encargos com os juros, uma política de redução gradual do défice e da dívida pública e o aumento da produção nacional, o relançamento do investimento, bem como uma política de rendimentos, que ao melhorar o rendimento disponível por via dos salários (incluindo da revisão do salário mínimo) e das prestações sociais, permite igualmente melhorar a procura interna, dinamizar a actividade económica e aumentar o emprego.

Lisboa, 30.07.2014