



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

## Parecer

Proposta de Lei n.º 256/XII/4.<sup>a</sup> (GOV)

**Autor:** Deputado João  
Paulo Correia

---

Procede à reforma da tributação das pessoas singulares, orientada para a família, para a simplificação e para a mobilidade social, alterando o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, o Código do Imposto do Selo, o Estatuto dos Benefícios Fiscais, a Lei Geral Tributária, o Código de Procedimento e de Processo Tributário, e o Decreto-Lei n.º 26/99, de 28 de janeiro.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

## ÍNDICE

**PARTE I – CONSIDERANDOS**

**PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

**PARTE III – CONCLUSÕES**

**PARTE IV – ANEXOS**

## PARTE I – CONSIDERANDOS

A Proposta de Lei n.º 256/XII/4.<sup>a</sup> (GOV) deu entrada na Assembleia da República a 23 de outubro de 2014, tendo sido admitida, anunciada e baixado à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) nessa mesa data, para apreciação na generalidade.

Em reunião ocorrida a 29 de outubro, e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), a iniciativa foi distribuída ao Partido Socialista, tendo sido designado autor do parecer, o Senhor Deputado João Paulo Correia.

A iniciativa encontra-se agendada para a sessão plenária do próximo dia 26 de novembro de 2014.

Com a presente iniciativa, o Governo *“Procede à reforma da tributação das pessoas singulares, orientada para a família, para a simplificação e para a mobilidade social, alterando o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, o Código do Imposto do Selo, o Estatuto dos Benefícios Fiscais, a Lei Geral Tributária, o Código de Procedimento e de Processo Tributário, e o Decreto-Lei n.º 26/99, de 28 de janeiro <sup>1</sup>”*.

Na exposição de motivos da presente proposta de lei o Governo refere que a reforma da tributação das pessoas singulares assenta em “três pilares”: **(1) ser “orientada para as famílias”, (2) promover a “mobilidade social e geográfica” e (3) “simplifica[r] significativamente” o imposto**, designadamente através de propostas como, criar um quociente familiar no IRS, estabelecer um novo regime de deduções para todas as despesas familiares, reforçar as deduções fixas de filhos e ascendentes; criar regimes específicos de tributação, para apoio à mobilidade geográfica dos trabalhadores no interior do país e para expatriados ou introduzir medidas de simplificação do imposto, nomeadamente através do aumento do mínimo de existência e da eliminação de obrigações declarativas.

---

<sup>1</sup> O Decreto-lei n.º 26/99, de 28 de janeiro estabelece as condições de emissão e atribuição com carácter geral de vales sociais destinados ao pagamento de creches, jardim-de-infância e lactários.

### **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

O Governo apresentou a presente proposta de lei, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição e no artigo 118.º, o qual enquadra o pedido de prioridade e urgência formulado, e no n.º 1 do artigo 119.º, ambos do Regimento da Assembleia da República (RAR). A presente iniciativa é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros, de 16 de outubro de 2014, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º, cumprindo igualmente os requisitos formais dos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

Cumpra também referir que o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas *“dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado”*. O Governo alega na exposição de motivos que nesta reforma do IRS *“foi envolvida a sociedade civil e os parceiros sociais desde o início dos trabalhos.”* E que, *“Durante a consulta pública foram realizadas inúmeras reuniões, foram consultados especialistas, foram ouvidas entidades e foi recebido um conjunto significativo de contributos”*. No entanto, não juntou à sua iniciativa quaisquer contributos resultantes de tais consultas.

### **Por outro lado, salientam-se para efeitos de ponderação por esta Comissão, em sede de especialidade, os seguintes aspetos<sup>2</sup>:**

- *“Esta proposta de lei, apesar da sua apreciável extensão, não apresenta quaisquer divisões sistemáticas, não destacando assim as alterações que promove a diferentes diplomas, nem autonomizando as disposições que se encontram a partir do artigo 11.º (Regime especial aplicável às mais-valias imobiliárias), inclusive, que se poderiam considerar como um conjunto de disposições finais. Ora, ainda que se opte por não proceder a divisões (o que, de acordo com os especialistas em legística, facilita a leitura do ato normativo e permite maior coerência) a organização das matérias deve seguir uma sequência lógica, que parta das normas gerais para as mais concretas.*
- *A grande maioria dos atos normativos termina, efetivamente com um conjunto de disposições que, genericamente se enquadram numa divisão sistemática designada por “disposições finais e transitórias”. Estas disposições não são, no entanto,*

---

<sup>2</sup> Conforme Nota Técnica (em anexo).

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

*obrigatórias e nem sempre se justificam, mas quando são apresentadas deve ter-se em atenção o modo como são formuladas e assegurar que o respetivo conteúdo obedece a critérios de clareza e objetividade. Devendo verificar-se, sempre, cuidadosamente, a pertinência de incluir num ato disposições que, pelo seu conteúdo, possam corretamente ser apelidadas de disposições finais e transitórias.*

- *Em face do exposto, refira-se que o artigo 15.º desta proposta de lei, sob a epígrafe “Disposição transitória” tem, em bom rigor, uma única norma verdadeiramente transitória: a que consta do seu n.º 1. Os restantes números deste artigo dificilmente se podem arrogar de “transitórios”. Assim, os n.ºs 2 a 6 ficariam melhor enquadrados numa norma sobre produção de efeitos – como a que consta do artigo 17.º – e o seu n.º 7, constituindo uma verdadeira norma interpretativa, deveria ser destacada como tal, em artigo autónomo, com epígrafe identificadora desse conteúdo.”*

**Da análise efetuada pelos serviços da Assembleia da República, resulta ainda para efeitos de apreciação na especialidade da proposta de lei um conjunto de lapsos ou imprecisões que carecem de clarificação, sendo destacados<sup>3</sup> os seguintes:**

- *“Nas alterações ao Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, constantes do artigo 2.º da proposta de lei:*
  - ✓ *Na alínea e) do n.º 3 do artigo 2.º do CIRS remete-se para a “alínea f) do n.º 1 do artigo seguinte” quando o n.º 1 do artigo seguinte, ou seja, o n.º 1 do artigo 3.º do CIRS não apresenta, quer na versão em vigor quer na alteração ora proposta, qualquer alínea f);*
  - ✓ *Na alteração ao artigo 5.º faz-se referência a um n.º 10 que, tanto quanto nos foi possível verificar, não existe na versão em vigor deste artigo;*
  - ✓ *No artigo 12.º faz-se referência às pensões “previstas no artigo 127.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro”, ora tendo este artigo sido revogado pelo Decreto-Lei n.º 533/99, de 20 de novembro, e muito embora se admita que se possa ter em mente pensões atribuídas com essa base, talvez a redação devesse de algum modo*

---

<sup>3</sup> Conforme Nota Técnica (em anexo).

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

*refleti-lo, pois encontrando-se revogado o artigo 127.º mal se compreende como pode admitir-se que prevê algo;*

- ✓ *Na alínea b) do n.º 1 do artigo 59.º prevê-se: “Não é aplicável o disposto no n.º 3 do artigo 68.º...”, ora o artigo 68.º, na versão em vigor, não tem um n.º 3, e também não sofre agora qualquer alteração; e*
- ✓ *No n.º 4 do artigo 102.º-A prevê-se: “Quando a liquidação de que resulte o direito à remuneração a que se refere o artigo 14.º...”, ora, o artigo 14.º sob a epígrafe “união de facto”, não parece fazer qualquer referência a “remuneração”, nem na versão em vigor, nem na versão agora alterada.*
- *Refira-se, ainda, que esta iniciativa, na alínea f) do seu artigo 16.º (Norma revogatória), revoga integralmente o Decreto-Lei n.º 42/91, de 22 de janeiro. Porém, a Proposta de Lei n.º 254/XII/4.ª (GOV) – Aprova o Orçamento do Estado para 2015, também pendente na 5.ª Comissão, no n.º 8 do seu artigo 177.º remete, expressamente para este diploma, nestes termos: “Aplica-se à retenção na fonte prevista nos n.ºs 5 a 7 o disposto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 42/91, de 22 de janeiro, com as necessárias adaptações”.*

*Finalmente, cumpre chamar a atenção para o n.º 4 do artigo 17.º (Produção de efeitos) da proposta de lei, que prevê que: “Sem prejuízo do disposto no número anterior, os n.ºs 3 a 5 do artigo 119.º do Código do IRS, com a redação dada pela presente lei, aplicam-se às obrigações declarativas que devam ser cumpridas a partir de 1 de janeiro de 2015.” Ora, os n.ºs 4 e 5 do artigo 119.º do CIRS são revogados [veja-se a alínea a) do artigo 16.º da PPL], precisamente pela redação dada pela presente lei, termos em que referir que “se aplicam” parece suscetível de causar legítimas dúvidas interpretativas”*

#### **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, adiante designada como lei formulário, prevê um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas. A proposta de lei em causa tem um título que traduz o seu objeto em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei formulário.

A presente iniciativa pretende alterar o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro, e o Código do

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

Imposto do Selo, aprovado pela Lei n.º 150/99, de 11 de setembro, o Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, a Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro, o Código de Procedimento e de Processo Tributário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro, e o Decreto-Lei n.º 26/99, de 28 de janeiro, que estabelece as condições de emissão e atribuição com carácter geral de vales sociais destinados ao pagamento de creches, jardim-de-infância e lactários. Altera também, embora tal não conste do respetivo objeto (artigo 1.º), o Regime Geral das Infrações Tributárias, aprovado pela Lei n.º 15/2001, de 5 de junho.

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da referida lei formulário: “os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”. Contudo, a presente iniciativa procede à alteração de diversos diplomas que sofreram um elevado número de alterações, pelo que, por razões de certeza jurídica é desaconselhada a referência no título ao número de ordem das presentes alterações. Por outro lado, a presente iniciativa promove (artigo 16.º - Norma revogatória) a revogação integral do Decreto-Lei n.º 42/91, de 22 de janeiro, que altera as fórmulas de retenção do IRS, pelo que a menção desta revogação deve constar, igualmente do respetivo título.

**Em conformidade com tudo o que ficou exposto, são propostas<sup>4</sup> as seguintes alterações para o título sejam também ponderadas em sede de especialidade:**

*“Reforma a tributação das pessoas singulares, orientada para a família, para a simplificação e para a mobilidade social, e altera o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro, o Código do Imposto do Selo, aprovado pela Lei n.º 150/99, de 11 de setembro, o Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, a Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro, o Código de Procedimento e de Processo Tributário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro, o Regime Geral das Infrações Tributárias, aprovado pela Lei n.º 15/2001, de 5 de junho, procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 26/99, de 28 de janeiro, que estabelece as condições de emissão e atribuição com carácter geral de vales sociais destinados ao pagamento de creches, jardim-de-infância e lactários, e revoga o Decreto-Lei n.º 42/91, de 22 de janeiro”.*

---

<sup>4</sup> Conforme Nota Técnica (em anexo).

### **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Em março de 2014 foi nomeada a Comissão para a Reforma do Imposto sobre as Pessoas Singulares (IRS) – 2014, através do Despacho n.º 4168-A/2014, de 19 de março. De acordo com este despacho, a *Comissão de Reforma deverá proceder a uma avaliação aprofundada do IRS (...) considerando neste exercício o trabalho realizado por grupos de trabalho anteriormente constituídos com o mesmo desiderato, e propondo as alterações legislativas consideradas necessárias, ainda que no âmbito de um calendário faseado:*

- a) Revisão e simplificação do IRS e demais regimes fiscais aplicáveis ao rendimento das pessoas singulares, de forma a simplificar o regime das respetivas obrigações declarativas e a facilitar o cumprimento das obrigações inerentes a este imposto, de acordo com as melhores práticas internacionais;*
- b) Promoção da mobilidade social através, designadamente, da avaliação da tributação que incide sobre os rendimentos do trabalho, com o objetivo de reconhecer e valorizar o mérito e o esforço;*
- c) Proteção das famílias, tendo nomeadamente em consideração a importância da natalidade, através da avaliação das bases gerais da tributação da família em sede de IRS e do reforço das políticas fiscais familiares, de forma a contribuir para a inversão do atual défice demográfico na sociedade portuguesa.*

O Projeto da reforma do IRS foi apresentado em setembro 2014, tendo o Governo aprovado em Conselho de Ministros de 16 de outubro, a presente Proposta de Lei.

Para uma leitura mais detalhada, designadamente ao nível do enquadramento doutrinário / bibliográfico, bem como do enquadramento do tema no plano da União Europeia e no plano internacional, recomenda-se a consulta da **Nota Técnica em anexo**.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

**Iniciativas legislativas e petições pendentes, consultas e contributos**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que, neste momento, se encontram pendentes sobre matéria conexa as seguintes iniciativas legislativas:

- Proposta de Lei n.º 254/XII/4.<sup>a</sup> (GOV) – Aprova o Orçamento do Estado para 2015 <sup>5</sup>;
- Proposta de Lei n.º 257/XII/4.<sup>a</sup> (GOV) – Procede à alteração das normas fiscais ambientais nos sectores da energia e emissões, transportes, água, resíduos, ordenamento do território, florestas e biodiversidade, introduzindo ainda um regime de tributação dos sacos de plástico e um regime de incentivo ao abate de veículos em fim de vida, no quadro de uma reforma da fiscalidade ambiental <sup>6</sup>.
- Projeto de Lei n.º 686/XII/4.<sup>a</sup> (PCP) – Contra a injustiça fiscal, por uma tributação justa ao serviço de um Portugal democrático e soberano.

Encontra-se igualmente pendente sobre matéria conexa a seguinte petição:

- Petição n.º 400/XII/3.<sup>a</sup>, de iniciativa de Nuno Claudino Pereira Lopes – Solicita alteração do regime fiscal (artigo 5º do CIRS) de amortização de obrigações

Em 24/10/2014, a Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, solicitando o envio dos respetivos pareceres no prazo de 15 dias (Governos) e 20 dias (AL), nos termos da Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto, e do n.º 4 do artigo 118.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

Não se afigura como obrigatória, nos termos legais e regimentais aplicáveis, a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses ou da Associação Nacional de Freguesias.

O Governo não juntou qualquer documentação aquando do envio da Proposta de Lei à Assembleia da República, apesar do disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro.

---

<sup>5</sup> Cuja votação final em plenário se encontra agendada para dia 25 de novembro de 2014.

<sup>6</sup> Cuja votação final em plenário se encontra agendada para dia 26 de novembro de 2014.

Refira-se ainda que se encontra agendada, para o próximo dia 26 de novembro de 2014, a audição na Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, do Presidente da Comissão para a Reforma do Imposto sobre as Pessoas Singulares (IRS), criada através do *Despacho n.º 4168-A/2014, de 19 de março*.

**Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação**

Conforme salienta a Nota Técnica em anexo, em face dos elementos disponíveis não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa, apesar da proposta do Governo, no âmbito da reforma do IRS, propor-se a estabelecer benefícios progressivos em função da dimensão do agregado familiar, reforçar um conjunto de deduções e criar, também, um novo regime de deduções que abrange todas as despesas familiares.

O Governo destaca, por outro lado, que as obrigações declarativas dos contribuintes serão reduzidas, e que serão introduzidas medidas significativas de simplificação do imposto, dispensando de entregar declarações de IRS uma parte significativa dos contribuintes abrangidos pelo mínimo de existência (trabalhadores por conta de outrem e pensionistas) reduzindo, assim, os respetivos custos.

**PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

O autor do parecer reserva a sua posição para a discussão da iniciativa legislativa em sessão plenária.

### PARTE III – CONCLUSÕES

Tendo em consideração o anteriormente exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública conclui:

- 1) O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 256/XII/4.<sup>a</sup> (GOV) *“Procede à reforma da tributação das pessoas singulares, orientada para a família, para a simplificação e para a mobilidade social, alterando o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, o Código do Imposto do Selo, o Estatuto dos Benefícios Fiscais, a Lei Geral Tributária, o Código de Procedimento e de Processo Tributário, e o Decreto-Lei n.º 26/99, de 28 de janeiro”;*
- 2) Com a presente iniciativa o Governo procede à reforma da tributação das pessoas singulares assente em “três pilares”: ser “orientada para as famílias”, promover a “mobilidade social e geográfica” e “simplifica[r] significativamente” o imposto, designadamente através de propostas como, criar um quociente familiar no IRS, estabelecer um novo regime de deduções para todas as despesas familiares, reforçar as deduções fixas de filhos e ascendentes; criar regimes específicos de tributação, para apoio à mobilidade geográfica dos trabalhadores no interior do país e para expatriados ou introduzir medidas de simplificação do imposto, nomeadamente através do aumento do mínimo de existência e da eliminação de obrigações declarativas;
- 3) A presente Proposta de Lei cumpre os requisitos constitucionais e legais necessários à sua tramitação, propondo-se nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário a alteração do título para: *“Reforma a tributação das pessoas singulares, orientada para a família, para a simplificação e para a mobilidade social, e altera o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro, o Código do Imposto do Selo, aprovado pela Lei n.º 150/99, de 11 de setembro, o Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, a Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro, o Código de Procedimento e de Processo Tributário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro, o Regime Geral das Infrações Tributárias, aprovado pela Lei n.º 15/2001, de 5 de junho, procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 26/99, de 28 de janeiro, que estabelece as condições de emissão e atribuição com carácter geral de vales sociais destinados ao pagamento de creches, jardim-de-infância e lactários, e revoga o Decreto-Lei n.º 42/91, de 22 de janeiro”;*

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

- 4) Em matéria de requisitos legais necessários à tramitação da presente iniciativa, observa-se a necessidade desta Comissão ponderar algumas questões, descritas nas páginas 4 a 6 do presente Parecer, as quais carecem de clarificação para efeitos de redação final;
- 5) Refira-se ainda, conforme supracitado, que o presente Parecer à Proposta de Lei n.º 256/XII/4.<sup>a</sup> (GOV) é objeto de apresentação e votação em data prévia à audição em Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, do Presidente da Comissão para a Reforma do Imposto sobre as Pessoas Singulares (IRS), criada através do Despacho n.º 4168-A/2014, de 19 de março, a qual se encontra agendada para o próximo dia 26 de novembro de 2014, não refletindo, deste modo, observações ou conclusões que possam vir a decorrer da mesma;
- 6) Face ao exposto, nos termos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis, o presente parecer deverá ser remetido a Sua excelência a Presidente da Assembleia da República com vista à sua apreciação em Plenário.

Palácio de S. Bento, 24 de novembro de 2014

**O Deputado Autor do Parecer**



(João Paulo Correia)

**O Presidente da Comissão**



(Eduardo Cabrita)



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

#### **PARTE IV – ANEXOS**

Nota Técnica – Proposta de Lei n.º 256/XII/4ª (GOV).

Quadro comparativo entre as propostas de alteração constantes na Proposta de Lei n.º 256/XII/4.ª (GOV) e a redação em vigor.

## Nota Técnica

### Proposta de Lei n.º 256/XII/4.ª (GOV)

Procede à reforma da tributação das pessoas singulares, orientada para a família, para a simplificação e para a mobilidade social, alterando o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, o Código do Imposto do Selo, o Estatuto dos Benefícios Fiscais, a Lei Geral Tributária, o Código de Procedimento e de Processo Tributário, e o Decreto-Lei n.º 26/99, de 28 de janeiro.

Data de admissão: 23 de outubro de 2014.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª)

### Índice

#### I. ANÁLISE SUCINTA DOS FACTOS, SITUAÇÕES E REALIDADES RESPEITANTES À INICIATIVA

#### II. APRECIÇÃO DA CONFORMIDADE DOS REQUISITOS FORMAIS, CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS E DO CUMPRIMENTO DA LEI FORMULÁRIO

#### III. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO E ANTECEDENTES

#### IV. INICIATIVAS LEGISLATIVAS E PETIÇÕES PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA

#### V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

#### VI. APRECIÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS DA APROVAÇÃO E DOS PREVISÍVEIS ENCARGOS COM A SUA APLICAÇÃO

Elaborada por: Joana Figueiredo e Alexandra Pereira da Graça (DAC), Ana Paula Bernardo (DAPLEN), Filomena Romano de Castro e Fernando Bento Ribeiro (DILP) e Paula Granada (BIB).

Data: 10 de novembro de 2014.

## I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

---

A Proposta de Lei em apreço deu entrada na Assembleia da República a 23 de outubro de 2014, data em que foi admitida e anunciada, tendo baixado à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), para apreciação na generalidade. Em reunião ocorrida a 29 de outubro, e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), a iniciativa foi distribuída, tendo sido designado autor do parecer da Comissão o Senhor Deputado João Paulo Correia (PS).

Na exposição de motivos da proposta de lei, o Governo apresenta como seu objetivo proceder à reforma da tributação das pessoas singulares, assente em “três pilares”: ser “orientada para as famílias”, promover a “mobilidade social e geográfica” e “simplifica[r] significativamente” o imposto.

No primeiro pilar, o Governo propõe criar o quociente familiar no IRS, com limites crescentes em função da dimensão do agregado familiar; estabelecer um novo regime de deduções para todas as despesas familiares; reforçar as deduções fixas de filhos e ascendentes; criar vales sociais de educação para filhos até 25 anos; consagrar a opção pela tributação separada do casal, com uma cláusula de tratamento mais favorável do contribuinte.

No segundo pilar da reforma, o Governo propõe a criação de um regime específico de tributação em sede de IRS para os trabalhadores por conta própria, um regime de apoio à mobilidade geográfica dos trabalhadores no interior do país e um regime especial de tributação para expatriados.

No terceiro e último pilar da reforma do IRS, o Governo propõe a introdução de medidas de simplificação do imposto, nomeadamente através do aumento do mínimo de existência e da eliminação de obrigações declarativas.

Os objetivos da reforma do IRS, supracitados, consubstanciam-se na alteração de um conjunto de diplomas, constantes do articulado da proposta de lei:

- Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares;
- Código do Imposto do Selo;
- Estatuto dos Benefícios Fiscais;
- Lei Geral Tributária;
- Código de Procedimento e de Processo Tributário;

- e o Decreto-Lei n.º 26/99, de 28 de janeiro, que Estabelece as condições de emissão e atribuição com carácter geral de vales sociais destinados ao pagamento de creches, jardins-de-infância e lactários.

O quadro comparativo, anexo à presente Nota Técnica atenta a sua dimensão e publicado na [página internet](#) da proposta de lei, analisa todas as alterações legislativas propostas no presente diploma.

## II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

### • **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A presente iniciativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, com pedido de prioridade e urgência.

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 16 de outubro de 2014, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento. Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais dos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo: “Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas. No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo”. No mesmo sentido, o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado.

O **Governo** informa, na exposição de motivos, que nesta reforma do IRS “foi envolvida a sociedade civil e os parceiros sociais desde o início dos trabalhos.” E que, “Durante a consulta pública foram realizadas inúmeras reuniões, foram consultados especialistas, foram ouvidas entidades e foi recebido um conjunto significativo de contributos”. No entanto, não juntou à sua iniciativa quaisquer contributos resultantes de tais consultas.

Esta iniciativa deu entrada, foi admitida e anunciada na sessão plenária de 23/10/2014. Baixou, na generalidade, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª). O Governo solicitou o agendamento desta sua iniciativa para a primeira sessão plenária após terminado o processo do Orçamento do Estado (cf. Súmula da Conferência de Líderes n.º 89, de 15/10/2014).

Para efeitos de ponderação pela Comissão, em sede de especialidade, cumpre referir o seguinte:

- Esta proposta de lei, apesar da sua apreciável extensão, não apresenta quaisquer divisões sistemáticas não destacando assim, designadamente as alterações que promove a diferentes diplomas, nem autonomizando as disposições que se encontram a partir do artigo 11.º (Regime especial aplicável às mais-valias imobiliárias), inclusive, que se poderiam considerar como um conjunto de disposições finais. Ora, ainda que se opte por não proceder a divisões (o que, de acordo com os especialistas em legística, facilita a leitura do ato normativo e permite maior coerência) a organização das matérias deve seguir uma sequência lógica, que parta das normas gerais para as mais concretas.
- A grande maioria dos atos normativos termina, efetivamente com um conjunto de disposições que, genericamente se enquadram numa divisão sistemática designada por “disposições finais e transitórias”. Estas disposições não são, no entanto, obrigatórias e nem sempre se justificam, mas quando são apresentadas deve ter-se em atenção o modo como são formuladas e assegurar que o respetivo conteúdo obedece a critérios de clareza e objetividade. Devendo verificar-se, sempre, cuidadosamente, a pertinência de incluir num ato disposições que, pelo seu conteúdo, possam corretamente ser apelidadas de disposições finais e transitórias.
- Em face do exposto, refira-se que o artigo 15.º desta proposta de lei, sob a epígrafe “*Disposição transitória*” tem, em bom rigor, uma única norma verdadeiramente transitória: a que consta do seu n.º 1. Os restantes números deste artigo dificilmente se podem arrogar de “transitórios”. Assim, os n.ºs 2 a 6 ficariam melhor enquadrados numa norma sobre produção de efeitos – como a que consta do artigo 17.º – e o seu n.º 7, constituindo uma verdadeira norma interpretativa, deveria ser destacada como tal, em artigo autónomo, com epígrafe identificadora desse conteúdo.

Chama-se ainda a atenção, para os mesmos efeitos de apreciação na especialidade da proposta de lei (para evitar deixar questões como estas para a redação final), que se detetaram alguns lapsos ou imprecisões nesta iniciativa, destacando-se, designadamente os seguintes:

- Nas alterações ao Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, constantes do artigo 2.º da proposta de lei:
  - Na alínea e) do n.º 3 do artigo 2.º do CIRS remete-se para a “*alínea f) do n.º 1 do artigo seguinte*” quando o n.º 1 do artigo seguinte, ou seja, o n.º 1 do artigo 3.º do CIRS não apresenta, quer na versão em vigor quer na alteração ora proposta, qualquer alínea f);

- Na alteração ao artigo 5.º faz-se referência a um n.º 10 que, tanto quanto nos foi possível verificar, não existe na versão em vigor deste artigo;
  - No n.º 5 do artigo 10.º não se faz referência à alínea d) que, no entanto, se verifica existir na versão em vigor, embora se encontre revogada;
  - No artigo 12.º faz-se referência às pensões “previstas no artigo 127.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro”, ora tendo este artigo sido revogado pelo Decreto-Lei n.º 533/99, de 20 de novembro, e muito embora se admita que se possa ter em mente pensões atribuídas com essa base, talvez a redação devesse de algum modo refleti-lo, pois encontrando-se revogado o artigo 127.º mal se compreende como pode admitir-se que prevê algo;
  - Na alínea b) do n.º 1 do artigo 59.º prevê-se: “Não é aplicável o disposto no n.º 3 do artigo 68.º...”, ora o artigo 68.º, na versão em vigor, não tem um n.º 3, e também não sofre agora qualquer alteração;  
e
  - No n.º 4 do artigo 102.º-A prevê-se: “Quando a liquidação de que resulte o direito à remuneração a que se refere o artigo 14.º...”, ora, o artigo 14.º sob a epígrafe “união de facto”, não parece fazer qualquer referência a “remuneração”, nem na versão em vigor, nem na versão agora alterada.
- Nas alterações promovidas ao Estatuto dos Benefícios Fiscais, cumpre alertar que a epígrafe do artigo 58.º não sofre qualquer alteração correspondendo à epígrafe atual do artigo, termos em que deverá constar apenas “[...]”.
  - Refira-se, ainda, que esta iniciativa, na alínea f) do seu artigo 16.º (Norma revogatória), revoga integralmente o Decreto-Lei n.º 42/91, de 22 de janeiro. Porém, a Proposta de Lei n.º 254/XII/4.ª (GOV) – Aprova o Orçamento do Estado para 2015, também pendente na 5.ª Comissão, no n.º 8 do seu artigo 177.º remete, expressamente para este diploma, nestes termos: “*Aplica-se à retenção na fonte prevista nos n.ºs 5 a 7 o disposto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 42/91, de 22 de janeiro, com as necessárias adaptações*”.
  - Finalmente, cumpre chamar a atenção para o n.º 4 do artigo 17.º (Produção de efeitos) da proposta de lei, que prevê que: “*Sem prejuízo do disposto no número anterior, os n.ºs 3 a 5 do artigo 119.º do Código do IRS, com a redação dada pela presente lei, aplicam-se às obrigações declarativas que devam ser cumpridas a partir de 1 de janeiro de 2015.*” Ora, os n.ºs 4 e 5 do artigo 119.º do CIRS são revogados [veja-se a alínea a) do artigo 16.º da PPL], precisamente pela redação dada pela presente lei, termos em que referir que “se aplicam” parece suscetível de causar legítimas dúvidas interpretativas.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, adiante designada como lei formulário, prevê um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que importa ter presentes no decurso da especialidade em Comissão e, em especial, no momento da redação final.

A proposta de lei em causa tem um título que traduz o seu objeto em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei formulário.

A presente iniciativa pretende alterar o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro, e o Código do Imposto do Selo, aprovado pela Lei n.º 150/99, de 11 de setembro, o Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, a Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro, o Código de Procedimento e de Processo Tributário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro, e o Decreto-Lei n.º 26/99, de 28 de janeiro, que estabelece as condições de emissão e atribuição com carácter geral de vales sociais destinados ao pagamento de creches, jardins-de-infância e lactários. Altera também, embora tal não conste (e deveria constar) do respetivo objeto (artigo 1.º), o Regime Geral das Infrações Tributárias, aprovado pela Lei n.º 15/2001, de 5 de junho.

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da referida lei formulário: *“os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”*.

Através da base Digesto (Presidência do Conselho de Ministros) verifica-se que o Código do IRS, o Código do Imposto do Selo, o Estatuto dos Benefícios Fiscais, a Lei Geral Tributária, o Código de Procedimento e de Processo Tributário, e o Regime Geral das Infrações Tributárias, sofreram até à data um elevado número de alterações sendo, designadamente alterados, anualmente, em sede de Orçamento do Estado. Assim, apesar da presente iniciativa proceder à alteração de todos estes diplomas, o elevado número de alterações por eles sofridas, desaconselha, desde logo por razões de certeza jurídica, a referência no título ao número de ordem das presentes alterações. Por seu lado, no que diz respeito ao Decreto-Lei n.º 26/99, de 28 de janeiro, que não sofreu até à data qualquer alteração, já é possível fazer-se a menção de que a presente constituirá a sua primeira alteração.

Por razões de carácter informativo entende-se que *“as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo, devem também ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo em revogações expressas de todo um outro ato”*<sup>7</sup>. A presente iniciativa promove (artigo 16.º - Norma revogatória) a revogação integral do Decreto-Lei

---

<sup>7</sup> In “LEGÍSTICA-Perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos”, de David Duarte e outros, pag.203.

n.º 42/91, de 22 de janeiro, que altera as fórmulas de retenção do IRS, pelo que a menção desta revogação deve constar, igualmente do respetivo título.

Em conformidade com tudo o que ficou exposto, propõe-se que as seguintes alterações para o título sejam também ponderadas em sede de especialidade:

***“Reforma a tributação das pessoas singulares, orientada para a família, para a simplificação e para a mobilidade social, e altera o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro, o Código do Imposto do Selo, aprovado pela Lei n.º 150/99, de 11 de setembro, o Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, a Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro, o Código de Procedimento e de Processo Tributário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro, o Regime Geral das Infrações Tributárias, aprovado pela Lei n.º 15/2001, de 5 de junho, procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 26/99, de 28 de janeiro, que estabelece as condições de emissão e atribuição com carácter geral de vales sociais destinados ao pagamento de creches, jardins-de-infância e lactários, e revoga o Decreto-Lei n.º 42/91, de 22 de janeiro”.***

Em conformidade com o previsto nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário, deve ainda proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei sempre que existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor – salvo se se tratar de Códigos – ou, se somem alterações que abrangem mais de 20% do articulado do ato legislativo em vigor, atenta a sua versão originária ou a última versão republicada. Estando aqui em causa, na sua grande maioria, alterações que incidem sobre códigos, quase todos aprovados por decretos-leis, a obrigatoriedade da sua republicação não é imposta pela lei formulário, nem o Governo promoveu qualquer republicação, eventualmente atentos a dificuldade, a complexidade e os riscos inerentes a tal tarefa, incompatíveis ou desaconselháveis num processo legislativo para o qual solicitou prioridade e urgência.

**A entrada em vigor desta iniciativa, em caso de aprovação, “no dia seguinte ao da sua publicação” está em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos “entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”.**

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

### III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

#### • Enquadramento legal nacional e antecedentes

Os princípios orientadores do sistema fiscal encontram-se plasmados na Constituição da República Portuguesa (CRP). Assim, o seu artigo 103.º prevê que *o sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza (n.º 1)*<sup>8</sup>. O n.º 2 do mesmo artigo estabelece uma reserva de lei para a criação de impostos, lei essa que *determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes*.

Após a revisão constitucional de 1997<sup>9</sup>, a proibição da retroatividade dos impostos passou a ter assento constitucional expresso no âmbito do sistema fiscal previsto no n.º 3 do citado artigo. A formulação deste preceito afasta a obrigação de pagamento de impostos quando (i) os mesmos não hajam sido criados nos termos da Constituição; (ii) tenham natureza retroativa; (iii) cuja liquidação e cobrança não tenham lugar nos termos da lei.

No domínio dos impostos, o artigo 104.º da Lei Fundamental fixa quatro tipos de imposto – sobre o rendimento pessoal, sobre o rendimento das empresas, sobre o património, e sobre o consumo. Assim, o n.º 1 do referido artigo estabelece que *o imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar*. O seu n.º 2 determina que *a tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real*.

A formulação do n.º 3 do mesmo artigo, dada pela mencionada revisão constitucional de 1997, determina que *a tributação do património*<sup>10</sup> *deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos; e a tributação do consumo visa adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e da justiça social, devendo onerar os consumos de luxo (n.º 4)*.

No que se refere ao imposto sobre o rendimento pessoal, os Professores Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>11</sup> afirmam que este imposto *assume particular relevo na “constituição fiscal” da CRP, não apenas pelo seu peso no conjunto das receitas fiscais mas sobretudo enquanto instrumento privilegiado de realização dos objetivos*

<sup>8</sup> Os Professores Gomes Canotilho e Vital Moreira (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, Volume I, 4ª edição, pág. 1089) afirmam que *a repartição justa dos rendimentos e da riqueza (n.º 1, 2ª parte) constitui o objetivo social do sistema fiscal. Nesta perspetiva, o sistema fiscal está vinculado à ideia da justiça social, havendo de traduzir-se necessariamente na sua contribuição para a diminuição da desigualdade na distribuição social daqueles, o que exige, designadamente, a progressividade do sistema fiscal, sobrecarregando mais os altos rendimentos e, no caso dos impostos sobre o património, as maiores fortunas (cfr. art. 104º - 1, 3 e 4)*.

<sup>9</sup> Com a Lei Constitucional n.º 1/1997, de 20 de setembro (Quarta revisão constitucional).

<sup>10</sup> *A Constituição não exige a progressividade dos impostos sobre o património, sendo portanto o legislador livre quanto à solução a adotar* (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, Volume I, 4ª edição, págs. 1101).

<sup>11</sup> *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, Volume I, 4ª edição, págs. 1099 e 1100.

*extrafiscais do sistema fiscal, que têm a ver com igualdade económica dos cidadãos, não sendo por acaso que o único objetivo do imposto constitucionalmente destacado seja justamente “a diminuição das desigualdades”. Daí que ele não possa deixar de ser único e progressivo. A unicidade quer dizer que todos os rendimentos pessoais devem ser englobados num único imposto, de forma a tomar em conta o seu montante global. A progressividade quer dizer que a taxa deve ser tanto maior quanto mais elevado for o rendimento global. Todavia, nem a unicidade nem a progressividade impedem o tratamento diferenciado de certos rendimentos, especialmente os rendimentos do trabalho (por exemplo, sob o ponto de vista das deduções à matéria coletável).*

*Os citados professores acrescentam que, os requisitos de unicidade e progressividade do imposto, sem exceções, retiram base constitucional às chamadas taxas liberatórias em relação a determinados rendimentos (por exemplo, rendimentos de capitais), para o efeito tributados separadamente, pois que no caso de o contribuinte só ser titular de tais rendimentos o imposto se torna proporcional e no caso de ele ter outros rendimentos o imposto deixa de ser único e torna-se comparativamente menos progressivo. Por sua vez, o requisito da progressividade afasta decididamente as soluções de “flat rate” (taxa uniforme), que têm sido adotadas ultimamente em alguns países, em homenagem a uma alegada “simplificação fiscal”.*

*No âmbito da tributação do rendimento dos contribuintes casados, estes constitucionalistas defendem que, apesar de a Constituição determinar que o imposto sobre o rendimento tenha em conta as “necessidades e rendimentos do agregado familiar”, não se afigura ser constitucionalmente obrigatória a tributação unitária dos contribuintes casados, incidindo o imposto diretamente sobre o agregado familiar, encabeçado por ambos os cônjuges ou por um deles (cfr. art. 36º-3). De facto, não parece impossível a instituição de um imposto de incidência individual no caso de contribuintes casados, levando, apesar disso, em conta a condição económica familiar (n.º 1 e art. 67º-2/e). Aliás, o texto favorece essa solução (que é corrente no direito comparado), pois, além de se se tratar de um imposto sobre o rendimento pessoal (e não familiar), a própria referência ao agregado familiar como elemento a ter em conta na tributação do rendimento pessoal só tem sentido se o sujeito fiscal não for a própria família.*

*Se, todavia, se optar pela tributação do agregado familiar, haverá que adaptar a tributação à eventual pluralidade dos titulares de rendimento entre os respetivos componentes, de forma a evitar que a aplicação de taxa progressiva venha a redundar no efeito contrário ao pretendido, ou seja, a um agravamento do imposto incidente sobre o conjunto dos rendimentos, os quais seriam mais levemente tributados se o fossem isoladamente.*

No desenvolvimento dos referidos preceitos constitucionais, com a reforma fiscal de 1988<sup>12</sup> foram criados o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) e o imposto sobre o rendimento das pessoas

---

<sup>12</sup> Foram criados, em substituição do imposto profissional, da contribuição predial, da contribuição industrial, do imposto sobre a indústria agrícola, do imposto de capitais, do imposto complementar e do imposto de mais-valias, o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) e o imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC).

coletivas (IRC), através, respetivamente, do Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro<sup>13</sup> (Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares - CIRS) e do Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro<sup>14</sup> (Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas - CIRC).

A revisão do sistema fiscal está prevista no Programa do XIX Governo Constitucional, com ênfase no IRS e no IRC, promovendo designadamente a sua simplificação – apontando para a redução do número de escalões, das deduções e isenções, a mobilidade social, a internacionalização, a competitividade e tornando-o sensível à dimensão do agregado familiar. Igualmente, o Guião com Orientações para a Reforma do Estado<sup>15</sup> prevê que o Governo aprove, durante a presente legislatura, um conjunto de reformas fiscais, nomeadamente a criação de uma Comissão de Reforma do IRS, e recomenda que *metodologicamente, deve seguir-se, no IRS, o caminho que se fez no IRC: as opções do Governo devem estribar-se em estudos tecnicamente consolidados e períodos de debate público que permitam ouvir e envolver a sociedade.*

Recorde-se que, no âmbito do IRC, foi publicado o Despacho n.º 66-A/2013, de 2 de janeiro, que aprovou a constituição de uma Comissão para a Reforma do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas – 2013, para proceder a uma revisão geral das bases legais fundamentais do sistema da tributação das empresas, de forma a promover a simplificação do IRC, a redefinição da respetiva base tributável, a reavaliação da taxa nominal e, bem assim, a revisão de alguns regimes fundamentais para promover o investimento nacional e estrangeiro, o emprego, a competitividade e a internacionalização das empresas portuguesas. De acordo com o estabelecido no referido despacho, foi apresentado o Projeto de Reforma (relatório final) – uma reforma do IRC orientada para a competitividade, o crescimento e o emprego (30 de junho de 2013). Nesta sequência, foi aprovada a Lei n.º 2/2014, de 16 de janeiro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 18/2014, de 13 de março, e alterada pelo Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro, que procede à reforma da tributação das sociedades, alterando o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro, o Decreto Regulamentar n.º 25/2009, de 14 de setembro, e o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro.

Nos termos do n.º 1 do artigo 8.º da referida Lei n.º 2/2014, de 16 de janeiro, a taxa prevista no n.º 1 do artigo 87.º do Código do IRC deverá ser reduzida nos anos subsequentes, em função da evolução da situação económica e financeira do país, tendo em conta os resultados alcançados pela reforma e ponderando, também, a reformulação dos regimes do IVA e do IRS, especialmente no que diz respeito à redução das taxas destes dois impostos.

<sup>13</sup> No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 106/88, de 17 de setembro.

<sup>14</sup> No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 106/88, de 17 de setembro.

<sup>15</sup> O Conselho de Ministros aprovou a 8 de maio de 2014 a versão final do guião com orientações para a reforma do Estado - Um Estado melhor.

Em julho do presente ano, pelo Despacho n.º 8758/2014, de 8 de julho, foi nomeada a Comissão de Monitorização da Reforma do IRC para analisar, ponderar e recomendar ao Governo uma futura redução da taxa do IRC, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 8.º da aludida Lei n.º 2/2014, de 16 de janeiro<sup>16</sup>.

No quadro das conclusões que a referida Comissão de Monitorização da Reforma do IRC apresentou, foi recomendada ao Governo a *redução da taxa prevista no n.º 1 do artigo 87.º do Código do IRC para 21%, a partir de 1 de janeiro de 2015, enfatizando-se, sem prejuízo dos demais pressupostos, a necessária ponderação da redução das taxas aplicáveis em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, no âmbito da respetiva reforma em curso, em cumprimento do n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 2/2014, de 16 de janeiro.*

Dando cumprimento ao supracitado Programa do Governo, bem como ao Guião com as Orientações para a Reforma do Estado, relativamente à reforma do IRS, em março do presente ano foi nomeada a Comissão para a Reforma do Imposto sobre as Pessoas Singulares (IRS) – 2014, através do Despacho n.º 4168-A/2014, de 19 de março. De acordo com este despacho, a *Comissão de Reforma deverá proceder a uma avaliação aprofundada do IRS (...) considerando neste exercício o trabalho realizado por grupos de trabalho anteriormente constituídos com o mesmo desiderato, e propondo as alterações legislativas consideradas necessárias, ainda que no âmbito de um calendário faseado:*

- a) Revisão e simplificação do IRS e demais regimes fiscais aplicáveis ao rendimento das pessoas singulares, de forma a simplificar o regime das respetivas obrigações declarativas e a facilitar o cumprimento das obrigações inerentes a este imposto, de acordo com as melhores práticas internacionais;*
- b) Promoção da mobilidade social através, designadamente, da avaliação da tributação que incide sobre os rendimentos do trabalho, com o objetivo de reconhecer e valorizar o mérito e o esforço;*
- c) Proteção das famílias, tendo nomeadamente em consideração a importância da natalidade, através da avaliação das bases gerais da tributação da família em sede de IRS e do reforço das políticas fiscais familiares, de forma a contribuir para a inversão do atual défice demográfico na sociedade portuguesa.*

Assim, nos termos e no prazo estabelecido pelo supramencionado despacho, foi apresentado o Projeto da reforma do IRS – uma reforma orientada para a simplificação, a família e a mobilidade social (setembro 2014), que se consubstancia num alargado conjunto de propostas de alterações legislativas e de recomendações.

Face ao exposto, o Governo, em Conselho de Ministros de 16 de outubro, aprovou, para apresentação à Assembleia da República, a presente Proposta de Lei, que procede à reforma da tributação das pessoas singulares, alterando o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS), o Código do Imposto do Selo<sup>17</sup>, o Estatuto dos Benefícios Fiscais<sup>18</sup>, a Lei Geral Tributária<sup>19</sup>, o Código de Procedimento e de

<sup>16</sup> Consultar a origem da lei.

<sup>17</sup> Aprovado pela Lei n.º 150/99, de 11 de setembro.

Processo Tributário<sup>20</sup>, o Regime Geral das Infrações Tributárias<sup>21</sup>, e o Decreto-Lei n.º 26/99, de 28 de janeiro<sup>22</sup>, tal como referido anteriormente.

A iniciativa em análise propõe, ainda, a revogação do artigo 7.º da Lei n.º 6/2001, de 11 de maio, que adota medidas de proteção das pessoas que vivam em economia comum, e do Decreto-Lei n.º 42/91, de 22 de janeiro, que altera as fórmulas de retenção do IRS. Este diploma foi objeto de diversas alterações, sendo as últimas pelas Leis n.ºs 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro, e 83-C/2013, de 31 de dezembro (texto consolidado).

Para melhor desenvolvimento e acompanhamento da iniciativa em análise, refere-se os seguintes diplomas citados no âmbito do CIRS:

- Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, alterado pelas Leis n.ºs 59/2008, de 11 de setembro, 64-A/2008, de 31 de dezembro, e 11/2014, de 6 de março, que aprova o novo regime jurídico dos acidentes em serviço e das doenças profissionais no âmbito da Administração Pública (texto consolidado);
- Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro;
- Decreto-Lei n.º 240/98, de 7 de agosto, que adota medidas que visam apoiar e facilitar a reintegração socioprofissional de deficientes militares;
- Decreto-Lei n.º 466/99, de 6 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 161/2001, de 22 de maio que aprovou o regime jurídico das pensões de preço de sangue;
- Decreto-Lei n.º 272/2009, de 1 de outubro, que estabelece as medidas específicas de apoio ao desenvolvimento do desporto de alto rendimento e procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 393-A/99, de 2 de outubro, que regula os regimes especiais de acesso e ingresso no ensino superior;
- Portaria n.º 103/2014, de 15 de maio, que fixa os resultados desportivos a considerar, o montante e os termos da atribuição de prémios em reconhecimento do valor e mérito de êxitos desportivos;
- Diretiva n.º 2011/96/UE, do Conselho, de 30 de novembro, relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mães e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes;

<sup>18</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sequência de autorização legislativa concedida pela Lei n.º 8/89, de 22 de abril.

<sup>19</sup> Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro, na sequência de autorização legislativa concedida pelo artigo 1.º da Lei n.º 41/98, de 4 de agosto.

<sup>20</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro, na sequência de autorização legislativa concedida pelos n.ºs 1 e 6 do artigo 51.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro.

<sup>21</sup> Aprovado pela Lei n.º 15/2001, de 5 de junho.

<sup>22</sup> Estabelece as condições de emissão e atribuição com carácter geral de vales sociais destinados ao pagamento de creches, jardim-de-infância e lactários.

- Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, que cria o indexante dos apoios sociais (IAS)<sup>23</sup> e novas regras de atualização das pensões e outras prestações sociais do sistema de segurança social;
- Decreto-Lei n.º 163/94, de 4 de junho, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 17/97, de 21 de janeiro, e 99/98, de 21 de abril, que define o regime das sociedades gestoras de patrimónios;
- Decreto-Lei n.º 197/2012, de 24 de agosto, que introduz alterações no Código do IVA, no Regime do IVA nas Transações Intracomunitárias e alguma legislação complementar, transpondo o artigo 4.º da Diretiva n.º 2008/8/CE, do Conselho, de 12 de fevereiro, em matéria de localização das prestações de serviços, e a Diretiva n.º 2010/45/UE, do Conselho, de 13 de julho, em matéria de faturação, dando execução às autorizações legislativas constantes do artigo 128.º da Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro;
- Portaria n.º 426-B/2012, de 22 de dezembro, que aprova os modelos das faturas-recibo para efeitos do disposto no artigo 115.º ao Código do IRS;
- Decreto-Lei n.º 381/2007, de 14 de novembro, que aprova a Classificação Portuguesa das Atividades Económicas, Revisão 3;
- Lei n.º 16/2001, de 22 de junho, alterada pelas Leis n.ºs 91/2009, de 31 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro e 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprova a Lei da Liberdade Religiosa;
- Lei n.º 49/2011, de 7 de setembro, que aprova uma sobretaxa extraordinária sobre os rendimentos sujeitos a IRS, auferidos no ano de 2011, alterando o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.

## • Enquadramento doutrinário/bibliográfico

PATTERSON, Ben - **The taxation of parent and subsidiary companies** [Em linha]. Luxembourg : European Parliament, 2003. [Consult. 1 de outubro de 2014]. Disponível em WWW: <URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2003/336795/DG-4-ECON\\_NT\(2003\)336795\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2003/336795/DG-4-ECON_NT(2003)336795_EN.pdf)>

Resumo: Este estudo do Parlamento Europeu ocupa-se da Diretiva 90/435/CEE do Conselho, de 23 de Julho de 1990, relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mães e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes, a qual foi alterada por diversas vezes, tendo sido reformulada, por razões de clareza,

---

<sup>23</sup> O Indexante dos Apoios Sociais (IAS) veio substituir a Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) enquanto referencial determinante da fixação, cálculo e atualização das contribuições, das pensões e outras prestações atribuídas pelo sistema de segurança social. O IAS aplica-se desde janeiro de 2007. O valor do IAS para 2014 é de 419,22 euros.

pela Diretiva 2011/96/UE do Conselho de 30 de Novembro, alterada pela Diretiva 2014/86/UE do Conselho de 8 de Julho de 2014, cuja transposição para a ordem jurídica interna é objeto da Proposta de Lei n.º 249/XII.

O objetivo da Diretiva 90/435/CEE consistia, já, na eliminação da dupla tributação dos dividendos pagos pelas sociedades afiliadas às respetivas sociedades-mãe instaladas noutro Estado-Membro, removendo as restrições, desvantagens ou obstáculos, decorrentes em especial das diferentes disposições fiscais dos Estados-Membros, como forma de contribuir de forma positiva para o bom funcionamento do mercado interno. Pretendia a referida Diretiva acabar com a discriminação existente no tratamento fiscal aplicável à cooperação entre sociedades instaladas no mesmo Estado-Membro e entre sociedades com afiliadas em outros Estados-Membros, discriminação, essa, que assumia a forma de dupla tributação dos lucros distribuídos, ganhos pela empresa subsidiária, residente noutro Estado-Membro. Tornava-se necessário eliminar essa penalização, através da instituição de um regime comum e facilitar assim os agrupamentos de sociedades à escala da União.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

Não há regras a nível da União Europeia que determinem como devem ser tributados os rendimentos dos cidadãos europeus que vivem, trabalham ou passam períodos de tempo fora dos seus países de origem, quer esses rendimentos provenham de salários, pensões, capitais, propriedades, sucessões, doações ou outras fontes.

Esta matéria rege-se unicamente pelas legislações nacionais e por acordos fiscais bilaterais, cujas disposições não preveem todas as eventualidades e divergem bastante de país para país. Existem, contudo, alguns princípios básicos aplicáveis, na maioria dos casos, às pessoas que vivem noutro país da UE que não o seu país de origem, em matéria de imposto sobre o rendimento e dupla tributação.

Com a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu de 19 de dezembro de 2006 – *Coordenar os sistemas de fiscalidade direta dos Estados-Membros no mercado interno* [COM (2006) 823 final] – a Comissão Europeia anuncia um conjunto de iniciativas destinadas a promover uma melhor coordenação dos sistemas nacionais de fiscalidade direta na União. O objetivo consiste em garantir a conformidade desses sistemas nacionais com o direito comunitário e velar por que funcionem bem em interação. As referidas iniciativas visam suprimir as discriminações e a dupla tributação, de que beneficiarão os particulares e as empresas, e, simultaneamente, combater a fraude fiscal e preservar a matéria coletável.

Os objetivos principais de uma abordagem fiscal coerente e coordenada são os seguintes:

- Supressão das discriminações e da dupla tributação.
- Prevenção dos casos de não-tributação e fraude não deliberadas.

- Redução dos custos decorrentes da obrigação de cumprimento das disposições de vários sistemas fiscais.

A União Europeia pretende permitir que os juros da poupança recebidos num Estado-Membro, por pessoas singulares que sejam residentes fiscais noutro Estado-Membro, sejam sujeitos a uma tributação efetiva em conformidade com a legislação deste último Estado-Membro.

A Diretiva 2003/48/CE do Conselho, de 3 de junho, diz respeito à tributação dos rendimentos da poupança sob a forma de juros, e tem por objetivo permitir que estes rendimentos pagos num Estado-Membro a «beneficiários efetivos» que são pessoas singulares residentes noutro Estado-Membro, sejam sujeitos a uma tributação efetiva em conformidade com a legislação deste último Estado-Membro. O meio escolhido para permitir uma tributação efetiva dos juros no Estado-Membro de residência fiscal do beneficiário efetivo consiste na troca automática de informações entre Estados-Membros relativas a esses «pagamentos de juros». Assim, os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para assegurar a execução das tarefas exigidas pela aplicação da presente diretiva – cooperação e intercâmbio de informações bancárias – por parte dos agentes pagadores estabelecidos no seu território, independentemente do lugar de estabelecimento do devedor do crédito gerador dos juros.

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha, França e Itália.

- ESPAÑA**

Em Espanha, o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares é regulado pela Lei 35/2006, de 28 de novembro (versão consolidada), regulamentada pelo Real Decreto 439/2007, de 30 de março.

Em matéria de tributação, a tributação individual é o regime geral. No que se refere à tributação conjunta, o artigo 82.º da citada lei determina que só podem optar por este regime os contribuintes que integrem uma das seguintes unidades familiares:

1.ª – A integrada pelos cônjuges não separados legalmente e, havendo filhos menores, com exceção dos que com o consentimento dos pais, vivam independentes destes, e os filhos maiores deficientes sujeitos ao regime de responsabilidade parental;

2.ª – A formada pelo pai ou pela mãe nos casos de separação legal, ou não existindo vínculo matrimonial, com os filhos que convivam com qualquer um dos pais e sejam menores de idade, com exceção dos que com o

consentimento dos pais, vivam independentes destes, ou maiores de idade deficientes sujeitos ao regime de responsabilidade parental.

A opção pela tributação conjunta consiste no conjunto dos rendimentos daqueles que constituem a unidade familiar, realizando-se conforme as mesmas regras da tributação individual, aplicando-se os mesmos limites, percentagens e quantias. Não obstante, a lei prevê vantagens para cada uma das opções. Por exemplo, quando o casal recebe só rendimentos do trabalho, ou quando o casal tem filhos a declaração conjunta apresenta vantagens. Se um dos membros da unidade familiar apresentar declaração individual, os restantes deverão utilizar o mesmo regime.

Os contribuintes estão obrigados a apresentar a declaração do imposto (de 2 de maio a 30 de junho) de acordo com as condições previstas no artigo 96.º da supracitada lei, bem como nos termos do disposto no artigo 61.º do Real Decreto 439/2007, de 30 de março.

A Lei 35/2006, de 28 de novembro, no seu artigo 85.º, fixa as taxas de retenção do imposto sobre os rendimentos do trabalho (redação dada pelo Real Decreto 1788/2010, de 30 de dezembro que fixou a taxa máxima de retenção em 45%).

<i>Base para calcular el tipo de retención</i>	<i>Cuota de retención</i>	<i>Resto base para calcular el tipode retención</i>	<i>Tipo aplicable</i>
<i>Hasta euros</i>	<i>Euros</i>	<i>Hasta euros</i>	<i>Porcentaje</i>
0,00	0,00	17.707,20	24
17.707,20	4.249,73	15.300,00	28
33.007,20	8.533,73	20.400,00	37
53.407,20	16.081,73	66.593,00	43
120.000,20	44.716,72	55.000,00	44
175.000,20	68.916,72	<i>En adelante.</i>	45

## FRANÇA

Em França, em matéria de Imposto sobre o Rendimento, o Código Geral dos Impostos, no seu artigo 197.º, estabelece o cálculo das taxas gerais do imposto, de acordo com a seguinte tabela:

<i>L'impôt est calculé en appliquant à la fraction de chaque part de revenu qui excède 5 963 € le taux de:</i>
5,50% para a fração superior a 5 963 € e inferior ou igual a 11 896 €
14% para a fração superior a 11 896 € e inferior ou igual a 26 420 €
30% para a fração superior a 26 420 € e inferior ou igual a 70 830 €
41% para a fração superior a 70 830 €

O número de elementos a ter em consideração para a divisão do rendimento tributável previsto no [artigo 193.º](#) é determinado de acordo com as seguintes disposições:

SITUAÇÃO FAMILIAR	NÚMERO DE ELEMENTOS
Celibatário, divorciado ou viúvo sem filhos a cargo	1
Casado, sem filhos a cargo	2
Celibatário ou divorciado com um filho a cargo	1,5
Casado ou viúvo com um filho a cargo	2,5
Celibatário ou divorciado com dois filhos a cargo	2
Casado ou viúvo com dois filhos a cargo	3
Celibatário ou divorciado com três filhos a cargo	3
Casado ou viúvo com três filhos a cargo	4
Celibatário ou divorciado com quatro filhos a cargo	4
Casado ou viúvo com quatro filhos a cargo	5
Celibatário ou divorciado com cinco filhos a cargo	5
Casado ou viúvo com cinco filhos a cargo	6
Celibatário ou divorciado com seis filhos a cargo	6

e assim por diante, aumentando de uma parte por filho a cargo do contribuinte.

Para melhor desenvolvimento pode consultar-se o [Guide impôt sur le revenu](#) (ver páginas 57 a 65), bem como a página do [Service-Public.fr](#) que diz respeito aos [Impostos](#).

## ITÁLIA

Em Itália, o IRPEF (imposto sobre o rendimento das pessoas físicas) é o correspondente do IRS. O imposto aplica-se ao rendimento total dos sujeitos passivos, formado, para os residentes, pelos rendimentos possuídos líquido de despesas dedutíveis ([artigo 10.º do D.P.R. 917/1986](#)), bem como das relativas deduções ([artigos 11.º e 12.º do D.P.R. 917/1986](#)); para os não residentes, é formado pelos rendimentos produzidos no território do estado italiano ([artigo 3.º, n.º 1, do D.P.R. 917/1986](#)). Estão excluídos os rendimentos sujeitos a tributação separada, elencados no [artigo 17.º do D.P.R. 917/1986](#), a menos que o contribuinte não tenha optado pela tributação ordinária ([artigo 3.º, n.º 2, do D.P.R. 917/1986](#) - Decreto do Presidente da República de 22 de dezembro - Texto único dos Impostos sobre os Rendimentos).

Os escalões do IRPEF atualmente em vigor são as seguintes:

Rendimento tributável	Quota	Irpef (valor bruto)
• até 15.000 euros:	<b>23%</b>	23% do rendimento
• de 15.001 a 28.000 euros:	<b>27%</b>	3.450 + 27% sobre a parte além de 15.000 euros
• de 28.001 a 55.000 euros:	<b>38%</b>	6.960 + 38% sobre a parte além de 28.000 euros
• de 55.001 a 75.000 euros:	<b>41%</b>	17.220 + 41% sobre a parte além de 55.000 euros
• além de 75.000 euros:	<b>43%</b>	25.420 + 43% sobre a parte além de 75.000 euros

A proposta do Primeiro-Ministro Matteo Renzi para modificar o IRPEF prevê que se aumente um pouco a tributação da minoria da população com mais bem-estar, criando um novo escalão, e reduzir os impostos da classe média, com o objetivo de relançar o consumo. Para além das deduções contidas no “Jobs Act”, o plano de Renzi pretende propor a remodelação das quotas do IRPEF (IRS). Na proposta de lei do Governo, a quota para os rendimentos entre 28 mil e 55 mil euros desceria dos atuais 38% para 35%, enquanto para além dos 120 mil euros seria introduzido um novo escalão de 46%. Manter-se-iam, por sua vez, as quotas de 23% até aos 15 mil euros; de 27% entre os 15 e os 28 mil euros; de 41% dos 55 mil aos 75 mil euros e de 43% dos 75 mil aos 120 mil euros. Continua fixada em 8.000 euros a quantia abaixo da qual não se pagam impostos (*no tax area*).

Veja-se a Circular da ‘Agenzia delle Entrate’ (correspondente italiana da Autoridade Tributária) relativa à aplicação do Artigo 1.º (*Redução da carga fiscal para os trabalhadores por conta de outrem e equiparados*) do Decreto-Lei n.º 66/2014, de 24 de abril – “*Medidas urgentes para a competitividade e a justiça social*”.

#### IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

##### • Iniciativas legislativas

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que, neste momento, se encontram pendentes sobre matéria conexa as seguintes iniciativas:

- Proposta de Lei n.º 254/XII/4.ª (GOV) – Aprova o Orçamento do Estado para 2015;
- Proposta de Lei n.º 257/XII/4.ª (GOV) – Procede à alteração das normas fiscais ambientais nos sectores da energia e emissões, transportes, água, resíduos, ordenamento do território, florestas e biodiversidade, introduzindo ainda um regime de tributação dos sacos de plástico e um regime de incentivo ao abate de veículos em fim de vida, no quadro de uma reforma da fiscalidade ambiental.

- **Petições**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que, neste momento, se encontra pendente sobre matéria conexa a seguinte petição:

- Petição n.º 400/XII/3.<sup>a</sup>, de iniciativa de Nuno Claudino Pereira Lopes – Solicita alteração do regime fiscal (artigo 5.º do CIRS) de amortização de obrigações.

## V. Consultas e contributos

- **Consultas**

Em 24/10/2014, a Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, solicitando o envio dos respetivos pareceres no prazo de 15 dias (Governos) e 20 dias (AL), nos termos da Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto, e do n.º 4 do artigo 118.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

Não se afigura como obrigatória, nos termos legais e regimentais aplicáveis, a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses ou da Associação Nacional de Freguesias.

Eventuais pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicitados na [página internet da iniciativa](#).

- **Pareceres / contributos enviados pelo Governo**

O Governo não juntou qualquer documentação aquando do envio da Proposta de Lei à Assembleia da República, apesar do disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro (ver parte II da presente Nota Técnica). Poderá a COFAP, se entender que tal se justifica, solicitar a remessa de tais contributos e resultado das audições, de forma a instruir os trabalhos preparatórios de apreciação da iniciativa.

---

**VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação**

---

Em face dos elementos disponíveis não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa. No entanto, cumpre referir que, no âmbito da reforma do IRS, o Governo propõe-se, designadamente estabelecer benefícios progressivos em função da dimensão do agregado familiar, reforçar um conjunto de deduções e criar, também, um novo regime de deduções que abrange todas as despesas familiares.

Defende, igualmente que serão reduzidas, significativamente as obrigações declarativas dos contribuintes, acompanhando os regimes fiscais da esmagadora maioria dos países da União Europeia e, ainda, introduzidas medidas significativas de simplificação do imposto, dispensando de entregar declarações de IRS uma parte significativa dos contribuintes abrangidos pelo mínimo de existência (trabalhadores por conta de outrem e pensionistas) reduzindo, assim, os respetivos custos.

Por fim, propõe-se também eliminar cerca de 30 obrigações declarativas, reduzindo a burocracia do imposto e os custos de cumprimento.

