

PROJETO DE LEI N.º 887/XV/1.^a

Transparência e aplicação democrática dos excessos de receita fiscal face ao Orçamento do Estado e atualização automática dos escalões do IRS

Exposição de Motivos

Uma situação de excesso de cobrança de impostos face ao orçamentado, para mais quando se repete, é uma entorse democrática. A Assembleia da República aprova o Orçamento do Estado, em especial o chamado “orçamento da receita”, para fazer face ao “orçamento da despesa”. A decisão democrática orçamental é, também, uma previsão e uma autorização para cobrança de receita.

Neste sentido, a captação dos recursos dos contribuintes pelo Estado num valor que ultrapassa as suas próprias necessidades carece de legitimidade, impondo-se, por conseguinte, regular esta situação.

Importará, portanto, definir, para o futuro e com valor reforçado, um quadro jurídico sólido que discipline a utilização a dar a tal excesso, dando transparência e legitimando democraticamente o destino de tal receita não prevista no orçamento.

Propõe-se, por isso, que a Lei de Enquadramento Orçamental passe a regular as situações de excesso de cobrança de receita fiscal face ao previsto no respetivo Orçamento do Estado, incorporando uma norma legal que introduza limitações, transparência e deliberação democrática, e imponha que, em caso de verificação desse excesso:

- i. Se realize um debate parlamentar, com a presença do Governo, sobre essa situação de excesso de cobrança fiscal;
- ii. A Assembleia da República delibere expressamente sobre o destino a dar ao montante desse excesso;

É também uma grave entorse democrática a não atualização dos limites dos escalões de IRS em contexto inflacionista, pois tal constitui um aumento não autorizado de impostos. Mesmo que os salários e outros rendimentos cresçam à taxa de inflação, o que manteria o rendimento real constante, não alterar os escalões implica uma maior incidência de taxas mais altas em rendimentos reais menores, ou um aumento da tributação real.

Para que tal aumento não ocorra é necessário que os limites dos escalões aumentem à taxa de inflação, por forma a que, sobre o mesmo rendimento real, incidam as mesmas taxas que anteriormente.

De igual modo, quando a economia e os salários crescem em termos reais (eventualmente sem qualquer inflação), a não atualização dos escalões de IRS implica que o imposto cobrado em percentagem do rendimento (isto é, a carga fiscal) aumente. Esta realidade não é facilmente perceptível por todos os contribuintes, sendo por vezes contrariada por argumentos falaciosos, que exploram a ideia de que um aumento de impostos exige um aumento das taxas de imposto. Este ambiente redundava, por vezes, no aproveitamento do contexto inflacionista para aumentar impostos sem qualquer escrutínio democrático.

Portanto, aumentos de impostos devem ser discutidos e decididos democraticamente, com informação clara e objetiva. Neste contexto, e de modo a garantir que não há um aumento de impostos (como fração do rendimento) em resultado da não atualização de escalões, propõe-se que, por defeito, os escalões sejam atualizados tendo em conta a inflação e o crescimento real dos rendimentos (ou da economia).

Tal é possível usando como indexante a taxa de variação do PIB nominal por trabalhador, que incorpora o crescimento da economia e também o crescimento dos preços dos bens produzidos internamente (o preço dos bens produzidos incluídos no PIB).

A alternativa de usar os preços no consumidor (via índice de preços de um cabaz como o do IPC ou do IHPC), ou o deflator do consumo privado (que mede

os preços do consumo efetivamente realizado), não é desejável, pois incorpora os aumentos de preços de bens importados, que por vezes são muito superiores aos aumentos de preços domésticos, o que geraria na prática uma diminuição dos impostos cobrados em percentagem do rendimento. Para mitigar efeitos procíclicos, o indexante poderá considerar a variação do PIB nominal por trabalhador.

Para garantir previsibilidade da lei fiscal, os valores do que será a atualização obrigatória por defeito são fixados, considerando as contas trimestrais para o ano decorrido até ao 3º trimestre (do ano -1, i.e., anterior à aplicação da atualização).

Esta medida não impede que sejam promovidas alterações alternativas aos escalões e aos seus limites, mas torna transparente e explícita a decisão de aumentar ou diminuir a carga fiscal.

De forma a garantir, no plano jurídico-normativo, o carácter efetivamente orientador desta proposta, bem como maiores níveis de transparência em matéria fiscal e orçamental, propõe-se a introdução de normas na Lei de Enquadramento Orçamental (“LEO”) e no artigo 68.º do Código do IRS que determinem que, em regra, os escalões do IRS são alterados automaticamente, tendo em conta a taxa de variação do PIB nominal por trabalhador e ficando os dados de referência da evolução do PIB nominal os apurados nas contas do 3º trimestre do ano anterior à aplicação da atualização.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, os Deputados do Grupo Parlamentar do PSD, abaixo-assinados, apresentam o seguinte projeto de lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei procede à quinta alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, alterada pelas Leis

n.ºs 2/2018, de 29 de janeiro, 37/2018, de 7 de agosto, 41/2020, de 18 de agosto e 10-B/2022, de 28 de abril.

Artigo 2.º

Alteração à Lei de Enquadramento Orçamental

O artigo 26.º da Lei de Enquadramento Orçamental passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 26.º

(...)

O disposto nos artigos constantes da presente secção, com exceção do disposto nos artigos 21.º e 26.º-A, é interpretado e aplicado de acordo com as regras e orientações definidas pelas instituições da União Europeia neste âmbito.»

Artigo 3.º

Aditamento à Lei de Enquadramento Orçamental

São aditados à Lei de Enquadramento Orçamental os artigos 21.º-A e 26.º-A, com a seguinte redação:

«Artigo 21.º-A

Excesso de cobrança de receita fiscal face ao previsto no Orçamento

1 – Sempre que a cobrança total de receita de impostos diretos e de impostos indiretos destinados ao setor da administração central exceda em mais de 1% o total da mesma receita prevista no Orçamento do Estado para o ano em curso, a possibilidade de utilização do excedente durante o ano orçamental em curso fica sujeita a aprovação por lei da Assembleia da República.

2 – Ao longo da execução orçamental e em face da evolução desta, o Governo deve reportar à Assembleia da República quando estimar que, com elevada probabilidade, no final do exercício se verificará o excedente previsto no número anterior.

3 – O Conselho das Finanças Públicas deverá pronunciar-se sempre que estimar, com elevada probabilidade, a verificação do excedente previsto nos números anteriores.

Artigo 26.º-A

Moderação fiscal e transparência

1 – Salvo disposição em contrário a introduzir por ato legislativo que altere especificamente o n.º 1 do artigo 68.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, o quantitativo em Euro correspondente aos limites inferiores e superiores dos escalões de rendimento coletável previstos na referida norma é atualizado anualmente, mediante a aplicação aos referidos limites da taxa de variação do deflator do produto interno bruto e da taxa de variação do produto interno bruto por trabalhador, apuradas com base nos dados publicados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) no terceiro trimestre do ano anterior à entrada em vigor da Lei do Orçamento do Estado.

2 – No caso de Leis do Orçamento do Estado com efeito modificativo ou retificativo aplica-se, para os efeitos previstos no número anterior, a taxa de variação do deflator do produto interno bruto e a taxa de variação do produto interno bruto por trabalhador apuradas com base nos dados publicados pelo INE no trimestre imediatamente anterior ao da sua apresentação pelo Governo.

3 – A atualização prevista nos números anteriores resulta da aplicação de um coeficiente ao limite inferior e ao limite superior de cada um dos escalões de rendimento coletável previstos no n.º 1 do artigo 68.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, dado pela seguinte fórmula:

$$(1+t.v. DPIB) \times (1+t.v. PIB/t)$$

em que,



GRUPO PARLAMENTAR PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA

t.v. = taxa de variação em percentagem;

DPIB = Deflator do PIB;

PIB/t = PIB por trabalhador»

4 – A taxa de variação do deflator do produto interno bruto e a taxa de variação do produto interno bruto por trabalhador, apuradas com base nos dados publicados pelo INE no trimestre imediatamente anterior ao da sua apresentação pelo Governo, é publicada em Portaria do Membro do Governo responsável pela área das Finanças até ao dia 20 de setembro do ano civil a que corresponda.»

Artigo 4.º

Produção de efeitos

A presente lei produz efeitos a partir de 1 de janeiro de 2024.

Palácio de S. Bento, Lisboa, 10 de setembro de 2023.

Os Deputados

Joaquim Miranda Sarmiento

Hugo Carneiro

Duarte Pacheco

Alexandre Simões

Artur Soveral de Andrade

Carlos Eduardo Reis

Hugo Carvalho

Isaura Morais

João Barbosa de Melo

Jorge Paulo Oliveira

Patrícia Dantas



GRUPO PARLAMENTAR PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA

Paula Cardoso

Paulo Moniz

Rui Vilar

Sara Madruga da Costa