ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Direção de Apoio às Comissões
COFAP
Nº Único 407282
Entrada/Saída nº 110 Data 21/9/11

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Exma. Senhora
Presidente da Assembleia da República

Of. n.º 110/ COFAP / 2011 21-09-2011

Assunto: Parecer sobre o Projecto de Lei nº 60/XII

Junto se envia a Vossa Excelência o parecer elaborado por esta Comissão Parlamentar sobre o **Projecto de Lei nº 60/XII –** "Determina o princípio do englobamento das mais-valias em IRS", cujas Partes I e III foram aprovadas por unanimidade em reunião de 21 de Setembro de 2011.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,

(Eduardo Cabrita)

Palácio de S. Bento - 1249-068 LISBOA
Telefone: 21 3919402/23 - Fax: 21 3936945
@: Comissao.5A-COFAPXII@ar.parlamento.pt

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ASSUNTO

Projecto de Lei n.º 60/XII/1.ª (BE)

DETERMINA O PRINCÍPIO DO ENGLOBAMENTO DAS MAIS-VALIAS EM IRS

PARECER

PARTE I
CONSIDERANDOS

a) O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE) tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projecto de Lei nº 60/XII/1ª, que visa determinar o princípio do englobamento das mais-valias em IRS.

b) A iniciativa em apreço deu entrada em 8 de Setembro de 2011, tendo baixado à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública para emissão do competente parecer por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, de 14 de Setembro de 2011;

c) O Projecto de Lei em lide foi objecto de Nota Técnica (NT), de 19 de Setembro p.p., a qual se dá por integralmente reproduzida, elaborada ao abrigo do artigo 131º do Regimento da Assembleia da República;

PARTE II
DO PROJECTO DE LEI

O Projecto de Lei nº 60/XII/1ª é subscrito pelos Deputados do Grupo Parlamentar do BE, apresentado nos termos das disposições conjugadas dos artigos 167º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e artigos 118º e 123º nº 1 do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A iniciativa *sub judice* mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem um título que traduz sinteticamente o seu objecto, é precedida por uma exposição de

motivos, cumprindo assim os requisitos formais do n.º 1 do artigo 124.º do RAR e artigos 7º nº 2 e 13º da Lei nº 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela Lei nº 42/2007, de 24 de Agosto (Lei Formulário).

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da 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*".

A presente iniciativa altera o Decreto - Lei n.º 442-A/88, de 30 de Novembro, que aprova o Código do Imposto sobre o Rendimento da Pessoas Singulares (IRS).

O Código do IRS tem vindo a sofrer, ao longo do tempo, um elevado número de modificações, sendo difícil apurar com segurança o número total das respectivas alterações sofridas. Assim, e não obstante o previsto na lei formulário tem-se optado, nestes casos, por não indicar o número de ordem da alteração a realizar no título do diploma.

A presente iniciativa contém uma disposição expressa sobre a entrada em vigor, pelo que se aplica o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário.

Os proponentes sustentam a sua iniciativa citando o art.º 5.º da Lei Geral Tributária, na parte em que se refere a tributação "*promove justiça social, a igualdade de oportunidades e as necessárias correcções das desigualdades na distribuição e do rendimento*", acrescentando que "*a legislação fiscal em vigor não cumpre o referido princípio, na medida em que permite a exclusão, em sede de IRS, da tributação das mais-valias provenientes da alienação de acções detidas durante mais de 12 meses, bem como de outros títulos de dívida.*

Os autores da iniciativa pretendem, desta forma, alterar esta situação, modificando os artigos 22.º, 71.º, 72.º e 81.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS).

Em resultado das referidas alterações introduzem a tributação das mais-valias mobiliárias, bem como o seu englobamento de carácter obrigatório no IRS, visando promover a progressividade no referido imposto.

PARTE III

ENQUADRAMENTO LEGAL E INICIATIVAS LEGISLATIVAS PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA

SECÇÃO I

ENQUADRAMENTO LEGAL

Conforme indicado pelo Projecto de Lei, pretende-se alterar o regime de tributação das mais-valias obtidas por particulares na alienação de valores mobiliários, em particular das acções detidas por mais de 12 meses, até ao momento excluídas de tributação em sede de IRS. Para o efeito, o proponente pretende alterar os artigos 22°, 71°, 72° e 81° do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, inicialmente aprovado pelo Decreto-Lei n.° 442-A/88, de 30 de Novembro.

SECÇÃO II

INICIATIVAS LEGISLATIVAS PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA

Efectuada consulta à base de dados da actividade legislativa e do processo legislativo (PLC) constata-se a existência das seguintes iniciativas pendentes sobre matéria conexa:

- **Projecto de Lei n.° 49/XII/1.ª (PCP)** - Fixa em 21,5% a taxa aplicável em sede de IRS às mais-valias mobiliárias (Altera o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, aprovado pelo Decreto - Lei n.° 442-A/88, de 30 de Novembro);
- **Projecto de Lei n.° 50/XII/1.ª (PCP)** - Cria um novo escalão para rendimentos colectáveis acima de 17500 euros e tributa de forma extraordinária dividendos e juros de capital (Altera o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, aprovado pelo Decreto - Lei n.° 442-A/88, de 30 de Novembro);

- **Projecto de Lei n.º 59/XII/1.ª (PS)** - Altera o artigo 72.º -A da Lei n.º 49/2011, de 17 de Setembro e aprova uma taxa extraordinária sobre os rendimentos sujeitos a IRS, auferidos no ano de 2011, alterando o Código do IES aprovado pelo Decreto - Lei n.º 442-A/88, de 30 de Novembro.

PARTE IV

OPINIÃO DO RELATOR

O signatário do presente parecer exime-se de manifestar, nesta sede, a sua opinião política sobre a proposta em apreço, a qual é, de resto, de *"elaboração facultativa"* conforme o disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE V

PARECER

Atentos os considerandos que antecedem a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública adopta o seguinte parecer:

a) O Projecto de Lei n.º 60/XII/1ª prevê a alteração dos artigos 22.º, 71.º, 72.º e 81.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS), de forma alterar o regime de tributação das mais-valias obtidas por particulares na alienação de valores mobiliários, em particular das acções detidas por mais de 12 meses;

b) A presente iniciativa inclui uma exposição de motivos e obedece ao formulário correspondente a um Projecto de Lei;

c) A presente iniciativa legislativa reúne, salvo melhor entendimento, os requisitos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis para serem apreciados pelo Plenário da Assembleia da República.

PARTE VI

ANEXOS

Em conformidade com o disposto no artigo 113.º do Regimento da Assembleia da República, anexe-se a nota técnica elaborada pelos serviços.

Palácio de S. Bento, 20 de Setembro de 2011.

O Deputado Relator

(João Galamba)

O Presidente da Comissão

(Eduardo Cabrita)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nota Técnica

Projecto de Lei n.º 60/XII (1.ª)

Determina o princípio do englobamento das mais-valias em IRS

Data de admissão: 14 de Setembro de 2011

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

Índice

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

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

Elaborada por: Cristina Neves Correia (DAC), Lurdes Sauane (DAPLEN), Rui Brito (DILP), José Luís Tomé (BIB)

Data: 19 de Setembro de 2011

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

O Projecto de lei supra referenciado, da iniciativa do Bloco de Esquerda, visa determinar o princípio do englobamento das mais-valias em IRS.

Entrada a 08 de Setembro de 2011 e admitida a 14 do mesmo mês, a iniciativa baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª COFAP) nesse mesmo dia. Em reunião da 5.ª COFAP, de 16 de Setembro, foi nomeado o Senhor Deputado João Galamba (PS) para elaboração do respectivo Parecer. A discussão da iniciativa, na generalidade, encontra-se agendada para a sessão plenária de dia 22 de Setembro.

Os proponentes iniciam a sua exposição de motivos, citando o art.º 5.º da Lei Geral Tributária, na parte em que aí se refere que a tributação "promove justiça social, a igualdade de oportunidades e as necessárias correcções das desigualdades na distribuição e do rendimento", acrescentando que a legislação fiscal em vigor *não cumpre o referido princípio, na medida em que permite a exclusão, em sede de IRS, da tributação das mais-valias provenientes da alienação de acções detidas durante mais de 12 meses, bem como de outros títulos de dívida.*

Os autores da iniciativa pretendem, por isso, pôr cobro a esta situação, alterando os artigos 22.º, 71.º, 72.º e 81.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS). Com as referidas alterações introduzem a tributação das mais-valias mobiliárias, bem como o seu englobamento de carácter obrigatório no IRS, visando promover a progressividade no referido imposto.

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

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

O Projecto de Lei n.º 60/XII/1.ª é apresentado pelo grupo parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), no âmbito do poder de iniciativa da lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e no artigo 118.º do Regimento. Exercer a iniciativa da lei é um dos poderes dos deputados [alínea b) do artigo 156.º da Constituição e alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento] e um dos direitos dos grupos parlamentares [alínea g) do artigo 180.º da Constituição e alínea f) do artigo 8.º do Regimento].

São observados os requisitos formais respeitantes às iniciativas em geral [n.º 1 do artigo 119.º e alínea a), b) e c) do artigo 124.º do Regimento] e aos projectos de lei, em particular (n.º 1 do artigo 123.º do Regimento), o que significa que a iniciativa originária toma a forma de projecto de lei, porque é exercida pelos deputados ou grupos parlamentares, está redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objecto, é precedida de uma exposição de motivos e é subscrita por oito Deputados.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O projecto de lei inclui uma exposição de motivos, em conformidade com o artigo 13.º da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro (sobre a publicação, a identificação e formulário dos diplomas), alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto, abreviadamente designada por lei formulário.

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da 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*".

Este projecto de lei altera o **Decreto – Lei n.º 442-A/88, de 30 de Novembro**, que aprova o Código do Imposto sobre o Rendimento da Pessoas Singulares (IRS).

Através da base Digesto (Presidência do Conselho de Ministros) verificou-se que o Código do IRS sofreu até à data um elevado número de modificações. Aliás, este diploma sofre alterações frequentes, nomeadamente, anualmente, em sede de Orçamento do Estado, sendo sempre difícil apurar com segurança o número total das respectivas alterações sofridas. Assim, pese embora o previsto na lei formulário tem-se optado, nestes casos, por não indicar o número de ordem da alteração a realizar no título do diploma.

Esta iniciativa contém uma disposição expressa sobre a entrada em vigor, pelo que se aplica o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Este projecto de lei pretende alterar o regime de tributação das mais-valias obtidas por particulares na alienação de valores mobiliários, em particular das acções detidas por mais de 12 meses, até ao momento excluídas de tributação em sede de IRS. Para o efeito, o proponente pretende alterar os artigos 22º, 71º, 72º e 81º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, inicialmente aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de Novembro.

O nº 1, 3, 5 e 8 do artigo 22º têm actualmente uma redacção dada respectivamente pela Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro, Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, e pelo artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 249/2009, de 23 de Setembro. No artigo 71º, o nº 6 tem a sua redacção dada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril. O nº 7 do artigo 72º, e os nºs 6 e 7 do artigo 81º, têm a sua redacção dada pelo artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 249/2009, de 23 de Setembro.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da Europa: Espanha e Reino Unido.

ESPANHA

Em Espanha, a tributação sobre os rendimentos do capital mobiliário encontra-se definida no artigo 21º da Lei 35/2006, de 28 de Novembro (*Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas - IPRF*), sendo depois desenvolvido nos artigos 25 e 26º, listando e tipificando os rendimentos, as deduções e isenções.

A percentagem de retenção e ingresso na conta sobre os rendimentos do capital mobiliário é de 19%, de acordo com o nº 4 do artigo 101º da Lei 35/2006, de 28 de Novembro. O *Manual Prático Renda 2011*, fornece no capítulo V esclarecimentos adicionais sobre esta matéria.

REINO UNIDO

De acordo com a página do serviço britânico de "*Revenue and Customs*", a taxa de imposto para os ganhos de capital (*Capital Gain Tax* - CGT) posteriores a 22 de Junho de 2010, no ano fiscal 2011/2012 varia entre 10%, 18% e 28%, consoante se aplique a ganhos que se enquadrem respectivamente no "*Entrepreneurs' Relief*", indivíduos (variando entre 18 e 28% consoante o seu rendimento total), e administradores de fundos ou representantes legais.

Contudo esta taxa só é devida para ganhos acima de um determinado montante que, no período referido, é de £10600, 12.210,575 à taxa actual; sendo de 5.300£, 6.105,287 à taxa actual, para os rendimentos de administradores de fundos ou representantes legais.

- **Enquadramento doutrinário**

BASTO, José Guilherme Xavier de – IRS: incidência real e determinação dos rendimentos líquidos. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. 515 p. ISBN 978-972-32-1521-2. Cota: 12.06.6 – 670/2007

Resumo: Este estudo de direito fiscal analisa o conceito de rendimento de pessoas singulares e caracteriza as diferentes categorias de rendimentos sob uma perspectiva das regras de incidência real e de avaliação de rendimentos líquidos. No âmbito da matéria deste Projecto de Lei salienta-se o capítulo V, intitulado: a categoria G de rendimentos: "incrementos patrimoniais"; as mais-valias. Neste capítulo são abordados temas como a composição e designação da categoria G de rendimentos, a determinação do rendimento líquido desta categoria e o regime fiscal das mais-valias em sede de IRS.

MELO, Miguel Luís C. Pinto de - A tributação das mais-valias realizadas na transmissão onerosa de partes de capital pelas SGPS. Coimbra: Almedina, 2007. 124 p. ISBN 978-972-40-3169-9. Cota: 24-477/2007

Resumo: Este livro baseou-se num conjunto de informação sobre a tributação das mais-valias nas SGPS, procurando contribuir com algum conhecimento efectivo e de cariz eminentemente prático, decorrente do exercício da actividade profissional do autor, abordando as matérias que se afiguraram mais relevantes em termos simples e acessíveis, pretendendo assim que a presente obra constitua uma ferramenta útil para todos os que no dia-a-dia lidam com a problemática específica da fiscalidade nas SGPS.

MELO, Miguel Luís Cortês Pinto de – Estudos sobre IRS: rendimentos de capitais e mais-valias. Coimbra: Almedina, 2005. 150 p. Cota: 12.06.6 – 326/2005

Resumo: Este livro analisa a tributação dos rendimentos auferidos por pessoas singulares, dedicando a segunda parte do estudo às mais-valias, onde são abordados temas como a sua incidência, a determinação da mais-valia sujeita a imposto e regimes e dilemas de tributação das mais-valias mobiliárias.

NABAIS, José Casalta ; OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de - Legislação de direito fiscal. 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2011. - 652 p. ISBN: 978-972-40-4540-5. Cota: 12.06-6 – 273/2011

Resumo: Esta colectânea contém a legislação mais importante para o estudo do direito fiscal, dedicando especial atenção à tributação e aos principais códigos fiscais.

RICARDO, Joaquim Fernando, compil. - Direito tributário : colectânea de legislação : notas e remissões. 8ª ed. Porto: Vida Económica, 2009. - 1460 p. ISBN 978-972-788-299-1. Cota: 12.06.6 – 234/2009

Esta colectânea de legislação reúne os diplomas legislativos que integram o sistema fiscal português, dos quais se destacam os tradicionais códigos fiscais que dão origem a grupos homogéneos de legislação – justiça tributária, tributação do rendimento, tributação do consumo, tributação do património – e ainda outros diplomas e instruções administrativas que os completam, clarificam ou até regulamentam, como é o caso da circular n.º 7/2002 sobre tributação das mais-valias.

PEREIRA, Manuel Henrique de Freitas – Fiscalidade. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 2009. 521 p. ISBN: 978-972-40-3876-6. Cota: 12.06.6 – 328/2009

Resumo: Este livro identifica os princípios e conceitos básicos da fiscalidade nas suas diversas vertentes e apresenta um estudo sistemático dos principais impostos, feito sob várias ópticas, com relevo para a economia, a contabilidade, a gestão e o direito

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efectuada consulta à base de dados da actividade legislativa e do processo legislativo (PLC) apuramos a existência das seguintes iniciativas pendentes sobre matéria conexa:

Projecto de Lei n.º 49/XII/1.ª (PCP) – Fixa em 21,5% a taxa aplicável em sede de IRS às mais-valias mobiliárias (Altera o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, aprovado pelo Decreto – Lei n.º 442-A/88, de 30 de Novembro);

Projecto de Lei n.º 50/XII/1.ª (PCP) – Cria um novo escalão para rendimentos colectáveis acima de 17500 euros e tributa de forma extraordinária dividendos e juros de capital (Altera o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, aprovado pelo Decreto – Lei n.º 442-A/88, de 30 de Novembro);

Projecto de Lei n.º 59/XII/1.ª (PS) – Altera o artigo 72.º -A da Lei n.º 49/2011, de 17 de Setembro e aprova uma taxa extraordinária sobre os rendimentos sujeitos a IRS, auferidos no ano de 2011, alterando o Código do IES aprovado pelo Decreto – Lei n.º 442-A/88, de 30 de Novembro.

- **Petições**

Efectuada consulta à mesma base de dados (PLC) não apurámos a existência de petições pendentes sobre esta matéria.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

A Presidente da Assembleia da República promoveu já a audição dos órgãos de governo próprios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, a 14 de Setembro de 2011, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

- **Consultas facultativas**

Em sede de apreciação na especialidade, caso a iniciativa seja aprovada na generalidade, sugere-se que a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública possa proceder à audição do Senhor Ministro de Estado e das Finanças.

- **Contributos de entidades que se pronunciaram**

À data de conclusão da presente Nota Técnica não foram recepcionados, ainda, os contributos solicitados aos órgãos de governo próprios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

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

Os proponentes pretendem que a aprovação desta iniciativa se traduza num aumento de receitas para o Estado. No entanto, com os dados disponíveis, torna-se difícil a previsão do seu verdadeiro impacto orçamental.