NOTA TÉCNICA

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Projeto de Lei n.º 436/XVI/1.ª (CH)

Título: Altera o Código do IRS, reduzindo a taxa de retenção mínima de IRS e revogando os pagamentos por conta

Data de admissão: 14 de janeiro de 2025

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

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIAÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

Elaborada por: Ricardo Saúde Fernandes (DAPLEN), Sandra Rolo e Belchior Lourenço (DILP) e Joana Coutinho (DAC)

Data: 28 de janeiro de 2025

I. A INICIATIVA

Os proponentes visam reduzir as taxas de retenção na fonte de imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) aplicáveis a alguns rendimentos da categoria B «rendimentos empresariais e profissionais», defendendo que as atualmente aplicáveis são «excessivas, dificultando a sua gestão de tesouraria ao longo do ano».

Mais propõem a revogação da realização de pagamentos por conta aplicável aos titulares de rendimentos da categoria B, por considerarem esta obrigatoriedade «uma discriminação injustificada entre trabalhadores por conta de outrem e trabalhadores independentes».

II. APRECIAÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

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

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido CHEGA (CH), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (Regimento),[1] que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

[1] Textos da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que esta parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Conforme referido na nota de admissibilidade, relativamente ao cumprimento do limite à apresentação de iniciativas previsto no n.º 3 do artigo 167.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, designado, habitualmente, como «lei-travão», segundo o qual não podem ser apresentados projetos de lei que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento, assinala-se que a iniciativa, ao prever a redução da taxa de retenção de IRS e a eliminação da figura dos pagamentos por conta pode suscitar dúvidas sobre se, sendo aprovada, traduzirá um caso de diminuição da receita do Estado.

Deste modo, apesar da referência que consta no artigo 4.º, sobre a iniciativa entrar em «vigor com a publicação do Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação», parece segura a assunção de que a intenção do proponente é a de que os efeitos orçamentais da iniciativa se produzam com a entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente. Assim propõe-se que, em sede de especialidade, seja reconsiderada a referência «com a publicação do Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação», substituindo-a por «com a entrada em vigor da Lei do Orçamento do Estado subsequente» ou, mais simplesmente, «com o Orçamento do Estado subsequente». Com esta alteração, parecerá acautelado o limite à apresentação de iniciativas acima assinalado.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 10 de janeiro de 2025, tendo sido junta a ficha de avaliação prévia de impacto de género. A 14 de janeiro foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª), tendo sido anunciado em reunião plenária a 15 de janeiro.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro,[2] alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa - «Altera o Código do IRS, reduzindo a taxa de retenção mínima de IRS e revogando os pagamentos por conta» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A iniciativa visa introduzir alterações ao Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (Código do IRS), aprovado, em anexo, pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro.

O n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário estabelece o dever de indicar, nos diplomas legais que alterem outros, o número de ordem da alteração introduzida e a identificação dos diplomas que procederam a alterações anteriores.

Todavia, é necessário ter em conta que a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um *Diário da República* em formato eletrónico, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente. Assim, por motivos de segurança jurídica, e tentando manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração nem o elenco de diplomas que procederam a alterações quando a mesma incida sobre Códigos, «Leis Gerais», «Regimes Gerais», «Regimes Jurídicos» ou atos legislativos de estrutura semelhante.

A iniciativa, sendo aprovada, revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea *c)* do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 4.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá «com a publicação do Orçamento do Estado subsequente

[2] Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

à sua aprovação». Caso esta iniciativa seja aprovada antes e publicada depois da publicação do Orçamento do Estado, pode colidir com o previsto no n.º 1 do artigo 5.º do Código Civil, que dispõe que «a lei só se torna obrigatória depois de publicada no jornal oficial».[3] Assim, para efeitos do n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação», a norma de entrada em vigor deverá ser alterada, em eventual sede de especialidade, para salvaguardar plenamente as normas legais de entrada em vigor, ou poderá a produção de efeitos retroativos ser prevista numa nova norma.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário ou de legística formal.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O imposto sobre o rendimento das pessoas singulares constitui uma das tipologias de imposto vigentes em Portugal, encontrando-se o mesmo previsto no artigo 104.º da Constituição[4], cuja epígrafe é «Impostos». Em particular, o n.º 1 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».

Defendem Ana Paula Dourado e Paulo Marques que «A Constituição estabelece a regra da **unicidade** e da **progressividade** no **imposto sobre o rendimento pessoal (IRS)**, pretendendo que fique abrangida por aquele imposto a totalidade de rendimentos auferidos pelo contribuinte e que estes sejam tendencialmente sujeitos à mesma tabela escalonada de taxas progressivas, o que é concretizado pelo artigo 68.º do Código do IRS[5], em que a taxa de imposto será tanto maior quanto maior for o respetivo rendimento coletável[6]».

[3] Tal não obsta à produção de efeitos retroativa, apenas se refere ao início de vigência.
[4] Todas as referências à Constituição são feitas para o sítio da *internet* da Assembleia da República. Consultada a 22/01/2025.
[5] Os diferentes códigos tributários consolidados encontram-se disponíveis no Portal das Finanças. Consultados a 22/01/2025.
[6] *In:* MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada - Volume II**. 2.ª edição revista, atualizada e ampliada. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2018. 3 volumes. ISBN 9789725406113 (vol. 2), pág. 232 (negritos dos autores).

«A **unicidade** no Código de IRS consiste na **tributação dos rendimentos somente por um imposto**, tendo surgido por contraposição ao anterior sistema de tributação **cedular**, vigente anteriormente à Reforma Fiscal que esteve na base da aprovação do Código de IRS (1988/1989). A unicidade deste imposto traduz a finalidade de tributação coerente e justa, assente na capacidade contributiva (artigo 4.º, n.º 1, da LGT[7]), uma vez que **um único imposto permite uma consideração patrimonial global de cada sujeito passivo ou agregado familiar** (J. L. SALDANHA SANCHES, *Manual de Direito Fiscal*, págs. 287-288).

Uma importante manifestação da unicidade do imposto sobre o rendimento pessoal, em que se visa tendencialmente a tributação não apenas de alguns, mas de todos os rendimentos da mesma pessoa singular, surge com a tributação inclusivamente dos rendimentos provenientes de atos *ilícitos* (artigo 1.º, n.º 1, do Código de IRS)[8]».

«O imposto sobre o rendimento pessoal deve recair sobre o **rendimento líquido global**, porque este reflete de forma mais rigorosa a capacidade contributiva do sujeito. Por outro lado, **a tributação do rendimento global não discrimina categorias de rendimentos**. Teoricamente, é mais **justa**, por não tributar de forma mais gravosa o trabalho ou o capital, e é mais **neutra** (e eficiente) por não interferir nas opções do contribuinte (ANA PAULA DOURADO, *Direito Fiscal – Lições*, pág. 296)[9]».

No direito nacional, não existe uma definição legal de profissional liberal. No entanto, o Comité Económico e Social Europeu (CESE), no seu parecer de 2021, intitulado «Profissões Liberais 4.0»[10] adotou, nos pontos 3.4. e 3.5., o conceito de profissão liberal nos seguintes termos:

«De acordo com o Manifesto de Roma[11], as profissões liberais consistem na prestação de serviços intelectuais com base numa qualificação ou habilitação profissional específica. Estes serviços caracterizam-se por um elemento pessoal e baseiam-se

[7] Acrónimo de Lei Geral Tributária. Aprovada em anexo ao Decreto-Lei n.º 398/98, de 12 de dezembro.
[8] *In:* MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada - Volume II**. 2.ª edição revista, atualizada e ampliada. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2018. 3 volumes. ISBN 9789725406113 (vol. 2), pág. 232 (negritos e itálicos dos autores).
[9] *Idem*, pág. 232 (negritos e itálicos dos autores).
[10] Consulte também o Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Papel e futuro das profissões liberais na sociedade civil europeia de 2020».
Para mais informações sobre este órgão, visite o sítio da *internet*.
[11] Este documento pode ser consultado aqui e encontra-se acessível em alemão, francês, inglês e italiano.

numa relação de confiança. Os profissionais liberais exercem a sua atividade mediante responsabilidade pessoal e independência profissional, estando sujeitos a uma deontologia profissional, vinculados aos interesses dos seus clientes e ao bem comum e subordinados a um sistema de organização e supervisão da profissão.

Esta definição não é exaustiva, mas está aberta a novas evoluções tecnológicas e a novas profissões. O Manifesto de Roma revela que estas características são indicativas das profissões liberais, mas nem sempre têm de ser cumulativas».

Por sua vez, o conceito legal de trabalhadores independentes encontra-se positivado no artigo 132.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado em anexo à Lei n.º 110/2009, 16 de setembro. Nos termos desta norma, são considerados trabalhadores independentes as pessoas singulares que exerçam atividade profissional sem sujeição a contrato de trabalho ou a contrato legalmente equiparado, ou se obriguem a prestar a outrem o resultado da sua atividade, e não se encontrem por essa atividade abrangidos pelo regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem.

O IRS encontra-se regulado no Código do IRS (CIRS), aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro.

Conforme o disposto no n.º 1 do artigo 1.º do Código de IRS, a base do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares incide sobre o valor global anual dos rendimentos provenientes das diferentes categorias, mesmo quando resultantes de atos ilícitos, depois de efetuadas as correspondentes deduções e abatimentos. Uma dessas corresponde à categoria B - Rendimentos empresariais e profissionais (artigos 3.º - identificação dos diferentes tipos de rendimentos qualificados como categoria B, 4.º - a lista das atividades comerciais e industriais, agrícolas, silvícolas e pecuárias, 22.º a 24.º e 28.º a 39.º-A (conjuntos de normas inseridas, respetivamente, na Secção I – Regras gerais e na Secção III – Rendimentos empresariais e profissionais, do Capítulo II – Determinação do rendimento coletável), artigo 151.º - Classificação das atividades económicas e Anexo I - Tabela de atividades do artigo 151.º do CIRS.

O Conselho das Finanças Públicas refere, no seu glossário[12], que «Os pagamentos por conta são uma componente do IRS e do IRC que, através do pagamento antecipado e

[12] Consultado a 22/01/2025.

parcelar de um determinado montante, têm por objetivo aproximar o valor do imposto adiantado àquele que será expetavelmente devido como resultado da atividade económica do sujeito passivo».

A iniciativa legislativa em análise propõe, nos artigos 2.º e 3.º, respetivamente, a alteração das alíneas *a*) a *c*) do n.º 1 do artigo 101.º e a revogação do artigo 102.º do CIRS.

Neste contexto, importa apresentar a redação atual destas disposições:

O n.º 1 do artigo 101.º, sob a epígrafe «Retenção sobre rendimentos de outras categorias», prescreve o seguinte:

«As entidades que disponham ou devam dispor de contabilidade organizada são obrigadas a reter o imposto, mediante a aplicação, aos rendimentos ilíquidos de que sejam devedoras e sem prejuízo do disposto nos números seguintes, das seguintes taxas:

a) 16,5% para rendimentos da categoria B referidos na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 3.º ou para incrementos patrimoniais previstos nas alíneas *b*) e *c*) do n.º 1 do artigo 9.º [alínea *a*)];
b) 23% para rendimentos decorrentes das atividades profissionais especificamente elencadas na tabela referida no artigo 151.º [alínea *b*)]; e
c) 11,5% para rendimentos da categoria B mencionados na alínea *b*) do n.º 1 e nas alíneas *g*) e *i*) do n.º 2 do artigo 3.º, não abrangidos pela alínea anterior.»

Relativamente ao artigo 102.º, que alude aos pagamentos por conta, dispõe o seguinte:

«1- A titularidade de rendimentos da categoria B determina, para os respetivos sujeitos passivos, a obrigatoriedade de efetuarem três pagamentos por conta do imposto devido a final, até ao dia 20 de cada um dos meses de julho, setembro e dezembro.

2- A totalidade dos pagamentos por conta é igual a 65 % do montante calculado com base na seguinte fórmula:

$$C \times \left(\frac{RLB}{RLT}\right) - R$$

em que as siglas utilizadas têm o seguinte significado:

C = coleta do penúltimo ano, líquida das deduções a que se refere o n.º 1 do artigo 78.º, com exceção da dedução constante da alínea *i*);

R = total das retenções efetuadas no penúltimo ano sobre os rendimentos da categoria B;

RLB = rendimento líquido positivo do penúltimo ano da categoria B;

RLT = rendimento líquido total do penúltimo ano.

3- O valor de cada pagamento por conta, resultante da aplicação do disposto no número anterior, arredondado por excesso para euros, é comunicado aos sujeitos passivos através de nota demonstrativa da liquidação do imposto respeitante ao penúltimo ano, sem prejuízo do envio do documento de pagamento, no mês anterior ao do termo do respetivo prazo, não sendo exigível se for inferior a 50 euros.

4- Cessa a obrigatoriedade de serem efetuados os pagamentos por conta quando:

a) Os sujeitos passivos verifiquem, pelos elementos de que disponham, que os montantes das retenções que lhes tenham sido efetuadas sobre os rendimentos da categoria B, acrescidos dos pagamentos por conta eventualmente já efetuados e relativos ao próprio ano, sejam iguais ou superiores ao imposto total que será devido;

b) Deixem de ser auferidos rendimentos da categoria B.

5- Os pagamentos por conta podem ser reduzidos pelos sujeitos passivos quando o pagamento por conta for superior à diferença entre o imposto total que os sujeitos passivos julgarem devido e os pagamentos já efetuados.

6- Verificando-se, pela declaração de rendimentos do ano a que respeita o imposto, que, em consequência da cessação ou redução dos pagamentos por conta, deixou de pagar-se uma importância superior a 20% da que, em condições normais, teria sido entregue, há lugar a juros compensatórios se a liquidação do imposto do penúltimo ano tiver sido efetuada até 31 de maio do ano em que os pagamentos por conta devam ser efetuados e os sujeitos passivos se mantiverem integrados no mesmo agregado, sendo para o efeito a importância considerada em falta imputada em partes iguais ao valor de cada um dos pagamentos devidos.

7- Os juros compensatórios referidos no número anterior são calculados nos termos e à taxa previstos no artigo 35.º da lei geral tributária, contando-se dia a dia desde o termo do prazo fixado para cada pagamento até à data em que, por lei, a liquidação deva ser feita.

8- Os titulares de rendimentos, cujas entidades devedoras dos rendimentos não se encontrem abrangidas pela obrigação de retenção na fonte prevista neste código, podem, querendo, efetuar pagamentos por conta do imposto devido a final, desde que o montante de cada entrega seja igual ou superior a 50 euros».

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito internacional**

  Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e França.

ESPANHA

O denominado *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)*[13] pode ser caracterizado como um tributo de caráter pessoal e direto, incidindo sobre o rendimento das pessoas singulares. O IRPF encontra-se legalmente estabelecido no direito espanhol, através dos seguintes diplomas:

- A *Ley 35/2006, de 28 de noviembre*[14], *del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio*; e
- O *Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y se modifica el Reglamento de*

[13] Retirado do portal *sede.agenciatributaria.gob.es*. Consultas efetuadas a 20.01.2025.
[14] Diplomas consolidados retirado do portal oficial *boe.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 20.01.2025.

Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero.

Nos termos da *Ley 35/2006, de 28 de noviembre*, supracitada, os denominados *pagos a cuenta*, constantes dos *artículos 99 a 101*, podem consistir em retenções, pagamentos por conta (*ingresos a cuenta*) e pagamentos fracionados, sendo que as percentagens de retenção encontram-se definidas nos termos do *artículo 101*, onde se destacam as percentagens de retenção aplicáveis aos rendimentos resultantes de atividades económicas, constantes do n.º 5.

Já no que concerne à regulamentação do IRPF, constante do *Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo*, supracitado, cumpre relevar as disposições relativas ao normativo aplicável à retenção e pagamentos por conta[15], constantes dos *artículos 74 a 108*.

A *Agencia Tributaria*[16] apresenta no seu portal[17] as percentagens atualmente em vigor, relativas às modalidade de pagamento do IRPF por via de retenções e pagamentos por conta.

FRANÇA

O Imposto sobre o Rendimento (*Impôt sur le revenu*) encontra-se legalmente previsto nos termos do *Code général des impôts*[18], nos seus *articles 1A a 248G*. O processo de retenção do imposto (*prélêvement à la source - PAS*)[19], definidos nos termos dos *articles 204A a 204N*, assume as seguintes metodologias:

- Retenção na fonte, relativa aos rendimentos previstos no *article 204B*;
- Pagamento por conta, relativo aos rendimentos previstos no *article 204C*.

[15] Retirado do portal *sede.agenciatributaria.gob.es*. Consultas efetuadas a 20.01.2025.
[16] Retirado do portal *sede.agenciatributaria.gob.es*. Consultas efetuadas a 20.01.2025.
[17] Retirado do portal *sede.agenciatributaria.gob.es*. Consultas efetuadas a 20.01.2025.
[18] Diplomas consolidados retirado do portal oficial *legifrance.gouv.fr*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a França são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 21.01.2025.
[19] Retirado do portal *service-public.fr*. Consultas efetuadas a 21.01.2025.

O escalonamento da retenção dos rendimentos supracitada é definida nos termos da *Ordonnance n.º 2017-1390, du 22 septembre 2017*[20], sendo o portal *Service-Public* disponibiliza[21] o escalonamento atualmente em vigor.

Na sequência da rejeição do Orçamento do Estado para 2025, as tabelas de retenção atualmente em vigor decorrem da aplicação do *article 2* da *Loi n.º 2023-1322, du 29 décembre 2023* (Orçamento do Estado para 2024). Esta autorização de cobrança de impostos encontra-se prevista através da *Loi n.º 2024-1188 du 20 décembre 2024*[22].

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada pesquisa sobre a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não foram identificadas iniciativas legislativas ou petições pendentes, incidindo sobre matéria diretamente conexa com a da presente iniciativa.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada pesquisa sobre a mesma base de dados, não foram igualmente identificados antecedentes parlamentares com objeto similar ao da presente iniciativa.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas facultativas**

Atendendo ao objeto da iniciativa, poderá ser pertinente consultar a Secretária de Estado dos Assuntos Fiscais.

[20] *Ordonnance n° 2017-1390 du 22 septembre 2017 relative au décalage d'un an de l'entrée en vigueur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu*.
[21] Retirado do portal *service-public.fr*. Consultas efetuadas a 21.01.2025.
[22] *LOI n° 2024-1188 du 20 décembre 2024 spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (1)*.