

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA
ESCOLA DO PORTO DA FACULDADE DE DIREITO



TRIBUTAÇÃO DO AGREGADO FAMILIAR:
“Da Tributação Conjunta à Tributação Separada”

Pedro Diogo Mota Pinto da Silva Matos

Mestrado em Direito Fiscal

Dissertação orientada pela Mestre Mónica Duque

Porto

2014

Aos meus pais, à Joana e ao Gonçalo, à Beatriz, à mestre Mónica Duque pela paciência, pois sem ela não conseguiria alcançar este objectivo e a todos aqueles que até hoje me aconselharam no melhor que puderam e sabiam para eu poder brilhar.

Abreviaturas

AT – Administração Tributária

CC – Código Civil

CIRS – Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

CRP – Constituição da República Portuguesa

IRS - Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

Índice

1 - Introdução	2
2 – A reforma fiscal dos anos 80 e a tributação conjunta do agregado familiar .	3
2.1 - Tributação conjunta.....	11
2.1.1 - Em que se traduz	11
2.1.2 - Razões dessa opção legislativa.....	12
2.1.3 – Problema	16
2.1.4 – Dependentes	16
3 - A evolução legal e doutrinária mais recente.....	21
3.1 - Legal: A consagração da tributação conjunta como opcional para as uniões de facto	21
3.2 - Doutrinária: A proposta da tributação separada como opção que permite realizar o objectivo da simplicidade	24
4 - O projecto de reforma do IRS	33
4.1 - Modelo proposto	34
4.2 - O Modelo semidual permissivo de uma opção: O regime da tributação separada enquanto regime regra e o regime da tributação conjunta opcional .	36
4.3 – Quociente Familiar	39
4.3.1 - Em que consiste.....	39
4.3.2 - Determinação do facto de divisão	40
4.3.3 – Os Coeficientes	41
4.3.4 - Críticas/problemas	41
5 – Conclusão	43
Bibliografia.....	44

1 - Introdução

Qual o regime de tributação que beneficia mais a família? Qual o modelo a adoptar de forma a simplificar e melhorar a condição socioeconómica do agregado familiar? A unidade fiscal traduz-se na família ou no indivíduo? Todas estas questões resumem-se a apenas uma: Os contribuintes devem ser tributados em conjunto pelos rendimentos dos membros que integram o agregado familiar ou devem ser tributados de forma separada e autónoma?

O imposto sobre o rendimento das pessoas singulares tem vindo a ter algumas alterações ao longo do tempo, mas impõem-se determinadas questões, tais como a se este imposto acompanhou devidamente a realidade das famílias portuguesas ao longo destes anos e se o regime de tributação que vigorou até aos dias de hoje e ainda vigora será o mais apropriado para o presente.

São estas questões que são analisadas e discutidas nesta dissertação, que aborda, por um lado, a evolução do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares até aos dias de hoje, nomeadamente a evolução do IRS tanto a nível legal como doutrinária, e por outro o modelo proposto pela Comissão responsável pelo Projecto de Reforma do IRS.

2 – A reforma fiscal dos anos 80 e a tributação conjunta do agregado familiar

No que toca à dualidade unidade fiscal indivíduo versus família, Portugal encontrou como solução a adopção da família como unidade tributária e adoptou o regime regra da tributação conjunta. Todavia esta não era a corrente que a maioria dos países seguia. Estes seguiam o caminho do indivíduo como unidade fiscal e da tributação separada enquanto regime primordial.

Manuel Pires vem colocar algumas questões semelhantes relativamente à unidade fiscal, nomeadamente se a unidade contributiva deverá ser o indivíduo, ou a família e acrescenta aqui ainda uma possível unidade fiscal "nova" a ter em conta, apesar de não aprofundar essa via, que será o casal. Explicita ainda, que na adopção da unidade fiscal, é necessário ter em conta *"uma compatibilização equitativa entre várias exigências constitucionais, designadamente a igualdade, a protecção da família e a consideração na tributação dos rendimentos do agregado familiar"*¹. Caso se opte pela família, as questões a responder são: qual a respectiva dimensão e se se deve *"eliminar ou atenuar o agravamento do imposto decorrente da cumulação e, no caso afirmativo, através do fraccionamento ou divisão do rendimento, de deduções, de créditos ou de diversas tabelas de taxas"*².

Afirma que, para o tratamento de uma análise destas, é necessário ter em conta o estado socioeconómico e político do país, tal como ter em conta situações como por exemplo *"os aspectos do tratamento das pessoas não casadas perante as casadas e ainda das unidades em que só uma pessoa auferir rendimentos face às unidades com diversas pessoas auferindo rendimentos"*³. Afirma ainda que é necessário reter que uma pessoa solteira que aufera o mesmo rendimento que um casal, deverá pagar mais imposto do que este devido à carga menor de encargos. O autor acrescenta ainda que, no

¹ Manuel Pires, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha, Tributação relativa à Família (revisitação)*, Edições Almedina, SA, Julho 2010, pág. 509

² Manuel Pires, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha, Tributação relativa à Família (revisitação)*, Edições Almedina, SA, Julho 2010, pág. 507

³ Manuel Pires, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha, Tributação relativa à Família (revisitação)*, Edições Almedina, SA, Julho 2010, pág. 507

prisma da capacidade contributiva, é indiferente o facto de o rendimento ser auferido por apenas um dos cônjuges ou pelos dois (sem prejuízo de determinado encargos).

Importa ainda referir, que em vez de se prejudicar aqueles que optaram por se unir através do casamento, beneficia-se no caso de os rendimentos dos membros do agregado familiar serem díspares.

Quanto ao casal, o autor demonstra aqui a possibilidade de três vias diferentes a seguir, nomeadamente a tributação conjunta, a divisão do rendimento total⁴ por dois para aplicação da taxa ou "splitting" e a tributação separada de cada cônjuge. Quanto à primeira, aponta três modalidades: tributação conjunta integral; acima de certo montante; ou relativamente aos rendimentos não ganhos (a tributação por retenção quanto aos rendimentos ganhos pode ter esta modalidade como resultado). Quanto à segunda, divide-a entre tributação dividida integral ou limitada a certos rendimentos. Quanto à última, temos a tributação separada integral ou confinada a certos rendimentos, no que toca tanto ao seu nível como à sua categoria. Apesar de o autor não aprofundar estas subdivisões, há que o fazer aquando a análise mais aprofundada dos regimes mencionados.

Manuel Pires, defende ainda que no que toca à tributação familiar, "*(...)terá de se atender a que os membros desses agregados pressupõem novas responsabilidades e o gozo dividido do rendimento familiar e do lar (...)*" colocando ainda um problema que passa por "*(...)agregação ou não dos rendimentos de pessoas que não os cônjuges*"⁵, problema esse que se torna uma não questão, visto o rendimento dos filhos estar normalmente ao encargo dos responsáveis, ou seja, dos pais⁶.

Entendeu então Manuel Pires que a opção pela família vingava, devido a vários factores, tais como a sua realidade sociológica, o carácter de consumo, a unidade económica que constitui, o facto de a capacidade de pagamento da

⁴ Entenda-se "por total" os casos em que o rendimento dos pais, englobem os rendimentos dos filhos (maiores até aos 25 anos ou menores).

⁵ Manuel Pires, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha, Tributação relativa à Família (revisitação)*, Edições Almedina, SA, Julho 2010, pág. 509

⁶ Com a excepção dos filhos maiores que não optem por essa via e dos filhos menores com capacidade limitada de exercício.

família resultar do rendimento total e não do modo como o rendimento é repartido entre titulares, o facto de permitir a satisfação dos requisitos exigidos pela tributação pessoal e de promover a eliminação da evasão fiscal. Aponta para a importância da verificação da cumulação de rendimentos sem correcção ter como consequência a existência de taxas mais elevadas do que as aplicáveis aos rendimentos separados, sendo tal agravamento mais elevado quanto mais próximos forem os rendimentos separados.

Relativamente à opção pela família ou o indivíduo como unidade fiscal, importa referir dois relatórios, nomeadamente o Report of the Royal Commission on taxation (1966) e o Relatório Asprey (1975).

Assim sendo, quanto à questão da unidade fiscal, o primeiro relatório vem afirmar que a família se deve manter enquanto “célula económica fundamental da sociedade”. Como argumentos temos o facto de serem escassos os casamentos contraídos por razões pecuniárias e a importância da regularidade dos rendimentos familiares enquanto um todo e não a nível individual por parte dos seus membros, o que leva à conclusão por parte da Comissão *in casu* que o conceito económico da família enquanto unidade de rendimento é adoptado desde o momento da celebração do matrimónio. Acrescenta ainda a normalidade da situação ocidental de a mulher contribuir substancialmente para o rendimento familiar, sendo que “é como uma unidade financeira que o novo lar actua ao fazer as suas despesas”⁷.

O segundo relatório, com uma opinião claramente contrária ao primeiro, defende o rejeitar da tributação conjunta enquanto regra. Afirma que na Austrália sempre existiu o direito a ser tributado autonomamente e não vê a entrada mulher no mercado de trabalho como razão para se tributar de forma diferente, ou seja, repudia a ideia de a família ser a unidade fiscal a ter em conta. Os argumentos utilizados pela comissão responsável pelo relatório em causa são de cariz mais sociológico do que económico ou fiscal.⁸

⁷ *Report of the royal commission on taxation*, vol. 3, Ottawa, 1966, pág. 123

⁸ OCDE, *La situation de unités familiales au regard de l'impôt*, Paris, 1977, pág. 17

A International Fiscal Association analisou a questão discutida aqui em dois congressos que datam dos anos de 1955 e 1972. No primeiro congresso foi aprovada a resolução de constituir a unidade familiar como realidade económica; logo por uma questão de lógica não condena, obviamente, a tributação conjunta. Acrescenta apenas que se devem corrigir as discriminações que esta origina.⁹ No segundo congresso a família já não é referida como uma unidade económica. Chegou-se então a conclusão que a opção pela tributação conjunta ou separada, enquanto regime regra, deve ser adoptada diferentemente por cada país, visto que as leis e as condições socioeconómicas e políticas não são iguais para todos os Estados. Para tal cada país tem de ter em conta factores como “o modo de vida, as tradições e a situação interna sobre os planos social, económico e político”.^{10 11} Na escolha da unidade fiscal ou económica há que considerar também sempre o estado das receitas do País em causa e a redistribuição de riqueza também.

A favor da “*unidade fiscal família*” de um ponto de vista doutrinário, temos como defensores, entre outros, Teixeira Ribeiro e Manuel Pires.

Manuel Pires aponta a relevância dos princípios estabelecidos no Relatório Carter (1996), que devem sempre ser tidos em conta nesta escolha tão peculiar e decisiva. Sendo estes: “*Menos imposto para um casal com rendimento igual ao solteiro com o mesmo rendimento; maior imposto para um casal com um rendimento igual ao dobro de cada um de um dos solteiros, atentas as economias de escala; o imposto do casal deve ser independente da proporção dos rendimentos de cada um dos cônjuges; devem ser aceites deduções à colecta cujo resultado não seria influenciado pelo nível de rendimento*”.¹²

⁹ International Fiscal Association, *Le regime fiscal des unités familiales, Cahiers de droit fiscal international*, vol. LVIIa, Amsterdam, 1972, pág.2

¹⁰ José Joaquim Teixeira Ribeiro, *A Reforma Fiscal*, Coimbra Editora, Limitada, 1989

¹¹ OCDE, *La situation de unités familiales au regard de l'impôt*, Paris, 1977, pág. 18

¹² Manuel Pires, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha, Tributação relativa à Família (revisitação)*, Edições Almedina, SA, Julho 2010, pág. 516

Analisando a questão, o autor José Joaquim Teixeira Ribeiro partir do ponto de vista do valor da justiça. Quanto ao valor da justiça, este implica que cada contribuinte deva ser tributado consoante a sua capacidade fiscal. Como tal, o autor questiona “*se a capacidade do rendimento de que cada um é titular, ou acaso a inserção na família faz com que a capacidade de cada um dependa do rendimento de todos?*”¹³ Isto porque, ao falar sobre o facto de a família ser ou não a unidade tributária, o que está em causa não é a sua capacidade contributiva (pois não a tem), mas sim a dos seus membros.

Assim sendo, comecemos por analisar o exemplo de uma família composta somente pelo casal. Podemos ter aqui 2 casos diferentes. Os casos em que apenas um dos cônjuges auferem rendimentos e os casos em que ambos o fazem. Note-se que hoje em dia, ao contrário de antigamente, é mais seguro referir-se aos primeiros casos como "o cônjuge" em vez de determinar o género, pois antes a probabilidade maior seria a de o marido assumir este papel. Presentemente já não é assim, tendo em conta que existem inúmeros casos em que o cônjuge que suporta o casal e a família é a mulher e não o marido devido ao crescente papel da mulher na sociedade, nomeadamente no mundo do trabalho.

Tendo em conta isto, à partida, os cônjuges acordam entre ambos como tratar os rendimentos auferidos ou então tomam uma postura mais individualista sempre com consciência das despesas e necessidades do núcleo familiar. Isto leva a entender que efectivamente "*a titularidade do rendimento não corresponde à sua disponibilidade*"¹⁴ e que "*não é da titularidade do rendimento, mas da sua disponibilidade, que depende a capacidade fiscal*"¹⁵. Como tal, é-me impossível discordar desta afirmação. Pois ainda que o casal decida pela via de uma autonomização total na disponibilidade dos rendimentos de cada um, a verdade é que em benefício do casal é inevitável um dispor dos rendimentos do outro por uma questão de despesas do agregado familiar e bens em comum. Note-se a questão não muda caso seja

¹³ José Joaquim Teixeira Ribeiro, *A Reforma Fiscal*, Coimbra Editora, Limitada, 1989, pág. 165

¹⁴ José Joaquim Teixeira Ribeiro, *A Reforma Fiscal*, Coimbra Editora, Limitada, 1989, pág. 165

¹⁵ José Joaquim Teixeira Ribeiro, *A Reforma Fiscal*, Coimbra Editora, Limitada, 1989, pág. 166

apenas um dos cônjuges a auferir rendimentos, pois terá de arcar tanto com as despesas e necessidades do outro cônjuge a nível individual como com as despesas a realizar no seio familiar.

Passando agora a outro exemplo, o de existirem filhos no agregado familiar que já auferem rendimentos, há que ter em consideração duas situações: a de os filhos terem autonomia própria para gerir os rendimentos que auferem e a de não terem, cabendo assim aos pais fazê-lo. A grande diferença será a de no segundo caso a capacidade fiscal dos pais será aumentada, enquanto no primeiro já não será assim. José Joaquim Teixeira Ribeiro vem afirmar que nesta primeira hipótese " *são rendimentos em cuja disposição a família frequentemente não participa, pelo que os podemos considerar a todos, sem erro grave, rendimentos não familiar.*"¹⁶ Ora, não poderei concordar com tal afirmação. Por um lado, é na minha opinião, incoerente, pois "frequentemente" não significa "sempre" e portanto não podemos considerar todos, "sem erro grave" rendimentos familiares. Por outro lado (apesar de perceber que na altura os tempos, tal como a situação a situação económica da maioria das famílias, fossem diferentes), porque hoje em dia já não acontece isto. Presentemente, como já referido anteriormente, vivemos numa situação desfavorável para a maioria dos agregados familiares, e devido a isso e também ao facto de os filhos se ausentarem de casa cada vez mais tarde, os rendimentos por estes auferidos servem "frequentemente" para ajudar nas despesas e no sustento da família. Como tal, presentemente, deve-se considerá-los "sem erro grave" como rendimentos familiares.

Finda a análise, baseada maioritariamente no entendimento de José Joaquim Teixeira Ribeiro, sobre as hipóteses *supra* apresentadas, é possível entender que tendo em conta que, por um lado os contribuintes são aqueles que dispõem (como já foi referido, a capacidade fiscal depende da sua disponibilidade e dos seus encargos, e não na sua titularidade sobre o rendimentos auferidos) dos rendimentos, por outro lado vivia-se e neste momento ainda se vive num regime legal (mas já não doutrinário ou pelo menos na sua maioria) onde a regra era a obrigatoriedade da tributação

¹⁶ José Joaquim Teixeira Ribeiro, *A Reforma Fiscal*, Coimbra Editora, Limitada, 1989, pág. 167

conjunta para os unidos de direito, a unidade fiscal não poderia ser considerado outra que não a família para alguma doutrina.

O fundamento constitucional desta afirmação encontra-se no artigo 104/1º da Constituição da República Portuguesa da qual alguma doutrina retira que apenas é possível levar em consideração os rendimentos e as necessidades da família se tomarmos como certo que a unidade fiscal consiste na família. O autor, como já referido, exclui os filhos como membros que dispõem dos rendimentos familiares e assim sendo propõe que o imposto deve ser liquidado pela taxa correspondente a metade do rendimento da família. Defende então, a solução do quociente conjugal, tendo sempre em conta não só os rendimentos auferidos pelos cônjuges como também aqueles que gerem em nome dos filhos.

Ao contrário de Teixeira Ribeiro e Manuel Pires, existiam outros autores, nomeadamente Carlos Pamplona Corte Real, Gomes Canotilho e Vital Moreira, que não encontravam a solução para a questão da unidade fiscal apenas na escolha de um conceito, mantendo assim uma “open mind” ou uma visão mais ampla para a possibilidade da existência de várias vias possíveis.

Carlos Pamplona Corte Real, admite e defende a compatibilidade, tanto do conceito unidade fiscal família como do conceito unidade fiscal indivíduo, com a Constituição.

Este autor oferece exemplos como o caso de Itália, onde a tributação separada era aplicada a casais com o rendimento inferior a 5 mil liras; a Bélgica, onde existia tributação separada se os rendimentos do casal não excedessem os 350 mil francos belgas; Inglaterra, onde existia tributação separada opcional face a certo tipo de rendimentos no trabalho e quando estes atingissem certo nível. Face a estes exemplos o autor considera que a tributação separada tem em conta as necessidades da família como manda a Constituição.

No caso de Gomes Canotilho e Vital Moreira, estes autores não afastam a hipótese de um conceito “unidade fiscal indivíduo”, utilizando como argumentos o facto de o texto constitucional falar de um imposto sobre o rendimento

pessoal e não familiar, e de o próprio conceito de agregado familiar apenas fazer sentido caso o sujeito fiscal não seja a própria família¹⁷.

Na resolução destas questões, é essencial ter noção que (apesar de, hoje em dia, existir uma evolução enorme nesse sentido), o conceito “família” não é tido como igual em todos os países, tal como o papel da mulher no mundo profissional e não só, tendo-se sempre que ter em conta as bases e estruturas sócio- económicas de cada país.

Nesse sentido, o Conselho Europeu veio, a 22 de Julho de 2003, na Recomendação do Conselho, relativamente à execução de políticas de emprego dos Estados-Membros, referir-se a Portugal: *“Embora a taxa de emprego das mulheres se situe muito acima da média da EU, persistem importantes desequilíbrios entre homens e mulheres no plano de repartição sectorial e das remunerações no sector privado (...) devendo Portugal (...) Prosseguir os esforços para conciliar a vida profissional e pessoal, em especial através do reforço das estruturas e dos serviços de cuidados para crianças e outros dependentes, tomar medidas para promover o equilíbrio entre homens e mulheres a nível sectorial e empreender acções para abordar os factores subjacentes das disparidades salariais entre homens e mulheres no sector privado”*¹⁸.

Como já anteriormente referido, na década de 80, a maioria da doutrina seguiu no sentido da tributação conjunta, com base no preceito constitucional relativamente ao conceito de agregado familiar, de forma a evitar qualquer inconstitucionalidade¹⁹. Esta opção determinou a decisão de o legislador criar uma forma de diminuir a carga fiscal, cuja origem derivada da aplicação de um sistema de taxas progressivas à cumulação de rendimentos de diferentes titulares no casamento²⁰. Esse mecanismo, ainda hoje vigente, traduz-se no

¹⁷ Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa anotada*, 2 edição., vol I, Coimbra Editora, 1984, pág. 466

¹⁸ Outro marco essencial é um documento da UE de 2006 no qual se encontra registado progresso na luta por essa igualdade, na medida em que as mulheres adquiriram o estatuto de “importantes agentes da vida pública”.

¹⁹ Preceito esse que se mantém inalterado desde 1976, nomeadamente art.104º/1 CRP.

²⁰ Rui Duarte Morais, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha, Tributação Separada dos Cônjuges e o Desafio da Simplicidade*, Edições Almedina, SA, Julho 2010, pág. 792

quociente conjugal, que equivale à mesma colecta que resultaria da tributação separada dos cônjuges por metade do total do rendimento tributável de ambos.

2.1 - Tributação conjunta

2.1.1 - Em que se traduz

"Existindo agregado familiar, o imposto é devido pelo conjunto dos rendimentos das pessoas que o constituem, constituindo-se como sujeitos passivos aquelas a quem incumbe a sua direcção." (art. 13º/2 CIRS).

No que toca a escolha pela tributação conjunta enquanto regime regra, releva então o Relatório da Comissão de revisão do IRS de 1998. Isto porque, aqui foi posta em causa a admissibilidade da tributação separada dos cônjuges casados e não separados judicialmente de pessoas e bens. Na análise desta questão, a Comissão partiu de dois prismas: por um lado, da sua admissibilidade constitucional, e por outro lado de um ponto de vista técnico de uma opção que permitisse a sua consagração, apesar de todas as dificuldades e limites inerentes a tal escolha.

Como primeiro facto temos a realidade, que ainda hoje verificamos, da tributação conjunta do agregado familiar enquanto regime regra. Além disto, os cônjuges são obrigados a declarar em conjunto os seus rendimentos, independentemente do regime matrimonial de bens escolhido *a priori*. Temos ainda como factos, a comunicabilidade de perdas entre cônjuges (mais uma vez, independentemente do regime matrimonial acordado por ambos), aplicando-se mesmo àqueles que não auferem rendimentos e também a dupla tributação do cônjuge e eventual dependente que residam fora do país, pelo simples facto de o outro cônjuge aqui residir.

Existe uma alternativa a esta via que os contribuintes (não se aplica aos seus dependentes por razões já acima referidas) podem adoptar, mas é uma alternativa que implica mascarar a verdade sobre a sua condição. Essa

alternativa passa pelos cônjuges se declararem como separados de facto. Assim poderão apresentar as suas declarações de rendimentos e a dos seus dependentes de forma autónoma.

Quanto à opção por este regime de tributação é importante ter noção dos vários tipos de composição de um agregado. Manuel Pires enuncia-os: dois cônjuges (sendo que aqui podemos ter a situação de ambos auferirem rendimentos ou de apenas um ter possibilidade ou ter escolhido a opção de o fazer); dois cônjuges e respectivos dependentes (cuja gestão e/ou administração do seu rendimento, à partida, caberá a responsabilidade de um ou ambos os cônjuges²¹); o cônjuge sobrevivente (com ou sem dependentes sob a sua responsabilidade); o cônjuge separado ou divorciado ou em caso de declaração de nulidade ou anulação do casamento, com dependentes a seu cargo; e, por fim, o pai ou mãe solteiros com dependentes sob a sua égide²².

Há que não esquecer que a igualdade deve presidir à tributação entre agregados, nos quais ambos os cônjuges auferem rendimentos do trabalho e aqueles em que apenas um deles os auferem.

2.1.2 - Razões dessa opção legislativa

Rogério Fernandes Ferreira afirma que a origem destas questões advém do facto de inicialmente a doutrina ter interpretado a Constituição *"no sentido de dela decorrer uma imposição da tributação unitária dos rendimentos do agregado familiar"*²³, e além disso, a solução da adopção do regime da tributação separada, naquela altura, quer fosse obrigatória ou opcional, iria onerar bem mais os casais em que apenas um dos cônjuges auferisse rendimentos.

²¹ Com a excepção dos casos já referidos *supra*

²² Manuel Pires, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha, Tributação relativa à Família (revisitação)*, Edições Almedina, SA, Julho 2010, pág. 513

²³ Rogério Fernandes Ferreira, *A tributação dos rendimentos (retrospectiva, actualidade, tendências)*, Edições Almedina, SA, Agosto, 2007, pág. 35

Importa assim, fazer uma breve análise inicial pelos vários países no que toca a adopção do regime regra da tributação conjunta e/ou separada dos rendimentos da família. No entanto há que ter aqui em conta também, que existem múltiplas variantes sobre a tributação conjunta.

A primeira encontramos na Bélgica e na Irlanda, onde o imposto incidia sobre o rendimento da família e com a taxa relativa a todo esse rendimento. Aqui, encontramos a vantagem de satisfazer o princípio da igualdade horizontal no domínio familiar, ou seja, as famílias com o mesmo rendimento e composição devem pagar exactamente o mesmo imposto. No entanto, encontramos aqui também a desvantagem de o facto de a taxa ser progressiva implicar que quando ambos os cônjuges contribuem para o rendimento da família, eles pagam em conjunto mais de imposto do que o que pagariam caso fossem tributados separadamente. José Joaquim Teixeira Ribeiro mostra aqui preocupação pelo facto de este mecanismo desincentivar não só a união por casamento como incentiva a união livre²⁴.

Acrescente-se ainda que tal incentiva a que um dos cônjuges decida não auferir rendimentos de forma a pagar menos imposto, o que não vai ao encontro do papel da mulher nos dias que correm, principalmente nos países ocidentais.

Outro tipo de variante da tributação conjunta do rendimento familiar é quando o imposto incide sobre o rendimento da família, todavia a taxa é relativa ao rendimento de cada uma das partes que compõem o agregado familiar. Este regime dá-se pelo nome de regime do quociente familiar e temos como exemplo de adopção deste regime, França. Neste caso, há que somar todos os rendimentos familiares que provêm dos seus membros como acima referido (obtendo-se o rendimento global), somando-se a seguir os factores de divisão que variam consoante a quantidade de partes ou membros pelos quais a família é constituída (cada cônjuge equivale a 1 e cada filho a 0,5). Feita esta soma, procede-se à divisão do rendimento total pelo número de partes, atingindo-se o imposto a pagar. Determinado o imposto que respeita ao

²⁴ José Joaquim Teixeira Ribeiro, *A Reforma Fiscal*, Coimbra Editora, Limitada, 1989, pág. 159

quociente, multiplica-se este pelo número de partes, obtendo-se por fim a contribuição a pagar²⁵.

É possível comprovar, ao contrário do caso anterior, que a opção desta variante não tem como consequência o desincentivo ao casamento, pois aqui o imposto a pagar será igual ou até menor do que seria caso fosse aplicado o regime da tributação separada. Segundo José Joaquim Teixeira Ribeiro, o mecanismo do quociente familiar levou a que o tenham acusado de “*sistema de protecção dos ricos*”²⁶. Isto porque, quanto maiores os rendimentos, mais se reduzirá a progressividade do quociente em causa devido à divisão pelas partes integrantes da família. Por outro lado, de um ponto de vista positivo, as famílias com o mesmo rendimento e composição acabam por pagar o mesmo imposto, ficando assim assegurada uma igualdade horizontal.

Importa ainda falar de outro mecanismo (encontrado na Alemanha e nos Estados Unidos) que não o quociente familiar que se denomina por quociente conjugal (ou *splitting*). Isto consiste na tributação em conjunto do rendimento total do agregado, aplicando-se a taxa atribuível a metade dos rendimentos. A fórmula consiste na soma dos rendimentos somente dos cônjuges seguida da sua divisão por dois (note-se que aqui, como factores de divisão, só temos os cônjuges), determinando-se o imposto relativo ao quociente. Após tal determinação, multiplica-se o imposto por dois. Com a aplicação deste mecanismo, perde-se a igualdade horizontal supra mencionada, mas a tributação torna-se um incentivo ao casamento quanto mais elevados e mais díspares forem os rendimentos dos casais.

Existe também um sistema misto de tributação separada e tributação conjunta do agregado familiar com origem no Canadá e na Finlândia. Aqui, existe uma separação entre os rendimentos de trabalho e rendimentos da propriedade na medida em que os primeiros estão sujeitos a tributação separada e os segundos a tributação conjunta.

²⁵ José Joaquim Teixeira Ribeiro, *A Reforma Fiscal*, Coimbra Editora, Limitada, 1989, pág. 161

²⁶ José Joaquim Teixeira Ribeiro, *A Reforma Fiscal*, Coimbra Editora, Limitada, 1989, pág. 162

Uma última variante da tributação em conjunto, que consiste no facto de o imposto incidir sobre o rendimento familiar, mas, neste caso, irá ser aplicado consoante o disposto numa tabela de taxas mais baixas do que as que constam na tabela relativa a contribuintes individuais. Temos como exemplo, na vigência do Imposto Complementar, Portugal.

Ao lado do sistema do quociente que incentiva o casamento, este sistema faz com que a tributação do imposto familiar incentive as uniões formais, permitindo ainda uma igualdade horizontal na tributação do agregado familiar.

José Joaquim Teixeira Ribeiro, ao referir-se ao modelo do quociente conjugal, afirma que *“Em vez porém, de se tributarem em conjunto os rendimentos da família, pode-se tributar em conjunto os rendimentos somente dos cônjuges, aplicando-lhes a taxa atribuível a metade daqueles rendimentos”*²⁷. Ora como é possível verificar, eu acima descrevo o quociente conjugal como a tributação conjunta dos rendimentos da família e não apenas dos cônjuges. O autor ao explicar este modelo, esquece-se que apesar de os factores de divisão passarem apenas por ambos os cônjuges, a verdade é que o rendimento deles engloba também o dos seus dependentes até eles atingirem a idade adulta, e mesmo depois se assim o quiserem até aos 25 anos de idade.

Manuel Pires apresenta alguns sistemas de tributação da família (que mais tarde serão aprofundados), nomeadamente: a tributação conjunta; a tributação conjunta no caso de o rendimento exceder determinado valor (caso contrário, aplicar-se-á o regime da tributação separada); tributação conjunta (com excepção dos rendimentos de trabalho aos quais seria imposto o regime de tributação separada); Tributação conjunta, com opção pela via da tributação separada através da vontade de ambos os cônjuges ou apenas de um deles; tributação separada; taxas diversas consoante os contribuintes sejam ou não casados; aplicação do quociente conjugal e, ainda, aplicação do quociente familiar²⁸. Quanto ao regime da tributação conjunta, Manuel Pires defende que

²⁷ José Joaquim Teixeira Ribeiro, *A Reforma Fiscal*, Coimbra Editora, Limitada, 1989, pág. 163

²⁸ Manuel Pires, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha, Tributação relativa à Família (revisitação)*, Edições Almedina, SA, Julho 2010, pág. 513

esta, sem a adoção de mecanismos neutralizadores, "é geradora de notáveis injustiças em virtude de taxas progressivas mais elevadas, no caso de rendimentos auferidos por ambos os membros do casal e ainda injusta por não permitir a divisão do rendimento por ambos os cônjuges ou ambos os cônjuges e dependentes (splitting ou quociente conjugal)"²⁹.

O autor releva ainda que, a tributação "deverá atender à capacidade contributiva da unidade familiar e não dos seus membros considerados individualmente porque parece evidente que a capacidade contributiva de uma unidade apenas com um dos membros a auferir rendimento será igual a dois membros auferirem, na totalidade, rendimento igual àquele ou até porventura maior, dadas as tarefas (gratuitas) que normalmente o cônjuge não trabalhador realiza".

2.1.3 – Problema

Importante a reter, é que o mecanismo do quociente conjugal é um sistema discriminatório entre famílias, na medida em inevitavelmente existirão famílias que auferem o mesmo valor de rendimentos e todavia têm uma composição absolutamente diferente. Para colmatar esta falta de igualdade, recorre-se à isenção do mínimo de existência para os contribuintes individuais e deduções para a família. Note-se que o mínimo de existência é o valor mínimo estabelecido que alguém necessita para sobreviver. Mínimo esse constitucionalmente consagrado. Logicamente que os encargos da família serão menores, tendo em conta que partilham o mesmo lar.

2.1.4 – Dependentes

²⁹ Manuel Pires, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha, Tributação relativa à Família (revisitação)*, Edições Almedina, SA, Julho 2010, pág. 514

Durante a análise das questões em causa, verdade é que foi dado mais ênfase (como não poderia deixar de ser) aos cônjuges³⁰ que constituem o agregado familiar. Como se pode retirar do disposto do artigo 13º/2 CIRS, *“Existindo agregado familiar, o imposto é devido pelo conjunto dos rendimentos das pessoas que o constituem, considerando-se como sujeitos passivos aquelas a quem incumbe a sua direcção.”*

Dada a importância necessária aos cônjuges, não deve ser esquecido que os seus dependentes (quando existem, o que não acontece sempre nas famílias), maiores de idade ou não como se poderá ver mais adiante, também integram ou constituem membros relevantes de um agregado familiar e consequentemente constituem elementos a ter em conta no Direito Fiscal.

Assim sendo, consta no art. 13º/3,b), c) e d) CIRS que o agregado familiar é constituído, respectivamente, ainda por: *“Cada um dos cônjuges ou ex-cônjuges, respectivamente, nos casos de separação judicial de pessoas e bens ou de declaração de nulidade, anulação ou dissolução do casamento, e os dependentes a seu cargo; o pai ou a mãe solteiros e os dependentes a seu cargo; o adoptante solteiro e os dependentes a seu cargo”*.

No nr.º 4, al. a), b) e c) do mesmo artigo vêm ainda exemplificados, respectivamente, os casos em que se considera a existência de um dependente (num agregado familiar, e desde que devidamente identificado pelo número fiscal de contribuinte na declaração de rendimentos), sendo eles: *“Os filhos, adoptados e enteados, menores não emancipados, bem como os menores sob tutela; os filhos, adoptados e enteados, maiores, bem como aqueles que até à maioridade estiveram sujeitos à tutela de qualquer dos sujeitos a quem incumbe a direcção do agregado familiar, que, não tendo mais de 25 anos nem auferindo anualmente rendimentos superiores ao valor da retribuição mínima mensal garantida, tenham frequentado no ano a que o imposto respeita o 11.º ou 12.º anos de escolaridade, estabelecimento de ensino médio ou superior; os filhos, adoptados, enteados e os sujeitos a tutela,*

³⁰ Art. 13/3ª CIRS: *“Os cônjuges não separados judicialmente de pessoas e bens e os seus dependentes”*

maiores, inaptos para o trabalho e para angariar meios de subsistência, quando não auferirem rendimentos superiores ao salário mínimo nacional mais elevado.”

O legislador utiliza neste artigo a expressão “*a seu cargo*”³¹, sendo que releva a questão de entender o sentido das palavras deste. Será que é um sentido puramente de dependência económica ou “apenas” de dependência jurídica? Manuel Faustino defende que se trata de “*um sentido e âmbito que, em regra, comungam, simultaneamente, da dependência económica e da dependência jurídica*”^{32 33}.

O autor, afirma não aceitar um sentido ou âmbito puramente reconduzido a uma dependência económica, tendo em conta o facto de existirem menores de dezasseis anos que exercem actividades bem remuneradas (como é o caso dos actores menores, que tanto está na moda hoje em dia). Todavia, enquanto forem menores, essas crianças farão parte do respectivo agregado familiar e portanto, segundo o art 13º/2 CIRS, a administração dos seus rendimentos caberá aos seus responsáveis, sendo os rendimentos auferidos pelos menores englobados juntamente com os dos pais³⁴.

Note-se que mesmo nos casos em que aqueles que forem maiores de dezasseis anos e menores de dezoito e que, apesar de auferirem rendimentos de trabalho, são titulares de rendimentos cuja administração não cabe à sua pessoa e conseqüentemente não conseguem autonomizar-se tributariamente nos termos do art. 13º/5 CIRS (continuando assim integrados no agregado familiar), o autor afirma não estarmos perante uma situação de dependência económica.

³¹ Excepto na al. a), na qual o legislador simplesmente assume que estão a cargo de ambos os cônjuges.

³² Manuel Faustino, *Estudos em Memória do Prof. J. L. Saldanha Sanches, As recentes alterações ao Direito da Família e a sua interferência no elemento subjectivo da incidência de IRS, Vol. IV, Setembro 2011, pág. 928*

³³ Note-se que nada tem a ver com a expressão “*confiado à guarda de*”, que se pode verificar no CC, quando os menores são confiados a terceiros, pois mesmo aí os pais continuam obrigados ao dever de alimentar o filho previsto no art.1917º CC

³⁴ Manuel Faustino, *Estudos em Memória do Prof. J. L. Saldanha Sanches, As recentes alterações ao Direito da Família e a sua interferência no elemento subjectivo da incidência de IRS, Vol. IV, Setembro 2011, pág. 929*

Por outro lado, Manuel Faustino abandona a ideia de que a questão em causa possa ser revestida de um sentido e/ou âmbito de uma dependência puramente jurídica, tendo como argumento principal o facto de os filhos maiores de idade integrarem também o agregado familiar, tal como é possível retirar do art. 13º/4, b) e c) CIRS^{35 36}.

Explicadas então as razões para o autor defender que “*se trata de um sentido e âmbito que, em regra, comungam, simultaneamente, da dependência económica e da dependência jurídica*”³⁷, importa agora entender a quem é que cabe a responsabilidade de administração dos rendimentos do dependente no caso de os cônjuges estarem separados e a quem cabe o direito de deduzir as despesas efectuadas com este. Como resposta a esta questão, do art. 13º/3,b) CIRS é possível retirar-se o critério de resolução, que se traduz na residência do menor. Ou seja, o menor ficará a cargo do pai ou da mãe com quem resida. Sendo que esse progenitor teria não só o direito de deduzir tudo aquilo que a lei permita relacionado com as despesas do menor³⁸, mas também a obrigação fiscal de englobar os rendimentos do menor nos seus próprios rendimentos³⁹.

Sobressai-se então a questão da guarda conjunta. O que sucede nos casos em que os progenitores dividem as responsabilidades parentais? Neste momento, a lei em vigor ainda não tem uma resposta definitiva para estes casos⁴⁰. O que ela diz é o que não se pode fazer, como é possível retirar do

³⁵ Reforçado pelo art. 1880º CC: “*Se no momento em que atingir a maioridade ou for emancipado o filho não houver completado a sua formação profissional, manter-se-á a obrigação a que se refere o número anterior na medida em que seja razoável exigir aos pais o seu cumprimento e pelo tempo normalmente requerido para que aquela formação se complete.*”

³⁶ Repare-se ainda que este imposto é o único caso em Portugal que se impõe o englobamento dos rendimentos dos filhos nos rendimentos do agregado familiar, sujeitando-os às mesmas taxas progressivas. Esta, entre outras razões, levou o autor a crer não só que a integração dos dependentes no agregado familiar se traduz num “*facto constitutivo da relação jurídica tributária de imposto para os pais, quando o menor é titular de rendimentos*”, como também se traduz “*num facto modificativo da titularidade passiva da relação jurídica tributária quando o titular de rendimentos, já maior de idade, ainda integra, embora sempre por opção, o agregado familiar dos seus ascendentes em primeiro grau*”.

³⁷ Manuel Faustino, *Estudos em Memória do Prof. J. L. Saldanha Sanches, As recentes alterações ao Direito da Família e a sua interferência no elemento subjectivo da incidência de IRS*, Vol. IV, Setembro 2011, pág. 928

³⁸ Como por exemplo a dedução pessoal do art. 79º CIRS

³⁹ Nomeadamente a pensão de alimentos que lhe foi atribuída.

⁴⁰ Todavia o projecto da Comissão de reforma do IRS de Setembro 2014 que iremos analisar já consagra a possibilidade de implementação do quociente familiar, logo apesar de o dependente não poder fazer parte de dois agregados familiares, o valor que lhe é atribuído (0,3%) será

art. 6.º CIRS, nomeadamente “*sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 59.º e no n.º 9 do artigo 78.º, as pessoas referidas nos números anteriores não podem fazer parte de mais do que um agregado familiar nem, integrando um agregado familiar, ser consideradas sujeitos passivos autónomos*”. Manuel Faustino explica que o facto de o menor dever ter um domicílio fixo e estável decorre não só da lei fiscal, como também da lei civil, na medida em que é “*um direito subjectivo, inerente à sua condição de pessoa humana, sujeito de direito e de deveres, a que lhe seja ficada uma residência habitual*”⁴¹.

Para já a solução da guarda conjunta passa pela fixação do domicílio do menor, no qual ele habita com um dos progenitores, sendo que apenas a esse cabe o direito à dedução com as despesas do dependente. Quanto às despesas efectuadas com o dependente por parte do outro cônjuge, não lhe será atribuído o direito a deduzi-las⁴², todavia poderá existir o retorno dessas despesas, mediante a vontade de ambas as partes de estabelecerem essa cláusula, aquando o acordo quanto ao exercício das responsabilidades parentais.

Rui Duarte Morais defende a solução de que o menor poderá integrar o agregado familiar de ambos os progenitores, sendo que seria fixado para cada um deles o direito a deduzir metade do valor das despesas legalmente estabelecido. Manuel Faustino vem discordar da admissão de tal solução, argumentando que por um lado não tem fundamento legal, e, por outro, que tal solução “*não respondesse às modalidades possíveis em que pode ser, aparentemente, acordada a guarda conjunta*”, nomeadamente o exemplo de uma modalidade em que a guarda conjunta não correspondesse a uma repartição igual no que toca a permanência do menor com cada um dos seus progenitores⁴³.

repartido entre as duas declarações dos pais (0,15% para cada um).

⁴¹ Manuel Faustino, *Estudos em Memória do Prof. J. L. Saldanha Sanches, As recentes alterações ao Direito da Família e a sua interferência no elemento subjectivo da incidência de IRS*, Vol. IV, Setembro 2011, pág. 934

⁴² Com a excepção da dedução à colecta no que toca à pensão de alimentos.

⁴³ Rui Morais, *Sobre o IRS*, 3.ª edição, Almedina, 2014, pág. 35

3.1 - Legal: A consagração da tributação conjunta como opcional para as uniões de facto

Retirando-nos agora um pouco do prisma do casamento, há que ponderar a situação em relação a outro tipo de uniões, tais como as uniões de facto e uniões baseadas em economias comum sem carácter conjugal. Ora, em caso de união de facto, caso esta apresente semelhanças em relação à união matrimonial, a solução a adoptar será a mesma, ou seja, a opção pelo quociente conjugal. A questão de uma relação ser semelhante ou parecida a outra, obviamente será analisada no caso concreto e como tal há que recorrer a determinados elementos objectivos que auxiliam na análise concreta. Esses elementos traduzem-se no facto de *“as pessoas que vivem em união de facto já terem sido casadas, o existir ou ter existido filhos em comum e a duração da união de facto in casu”*.⁴⁴

Importa então, antes de mais, referir aqui o Relatório da Comissão de Revisão de 1988, que procurou analisar se efectivamente se deveria atribuir relevância fiscal às uniões de facto ou não. A Comissão entendeu que não.

A Comissão “deixa ainda a achega” de que, se num regime de tributação que recorre ao modelo do quociente conjugal, as uniões de facto ficaram em desigualdade económica em relação às uniões de direito, já num regime de tributação separada, não seria assim.

Feita a referência ao Relatório da Comissão de Revisão de 1988, há que explicitar o que se entende por “união de facto”, sendo que a sua definição vem estabelecida na Lei n.º 135/99, de 28 de Agosto e consiste na *“situação jurídica das pessoas de sexo diferente que vivem em união de facto há mais de dois anos”*.

⁴⁴ José Joaquim Teixeira Ribeiro, *A Reforma Fiscal*, Coimbra Editora, Limitada, 1989, pág. 172

Mais tarde, a Lei n.º 7/2001, de 11 de Maio, a lei modificou-se, na medida em que a união de facto homossexual passou a ser equiparada à união de facto heterossexual, com algumas excepções⁴⁵.

Todavia, temos hoje em dia uma alteração legalmente prevista no art. 14º CIRS⁴⁶ que provoca bastante controvérsia nível jurídico.

Segundo esse artigo, *“As pessoas que vivendo em união de facto preenchem os pressupostos constantes da lei respectiva, podem optar pelo regime de tributação dos sujeitos passivos casados e não separados judicialmente de pessoas e bens; A aplicação do regime a que se refere o número anterior depende da identidade de domicílio fiscal dos sujeitos passivos durante o período exigido pela lei para verificação dos pressupostos da união de facto e durante o período de tributação, bem como da assinatura, por ambos, da respectiva declaração de rendimentos; No caso de exercício da opção prevista no n.º 1, é aplicável o disposto no n.º 2 do art. 13º, sendo ambos os unidos de facto responsáveis pelo cumprimento das obrigações tributárias”*.

Os indivíduos unidos de facto criticavam o facto de não terem direito ao regime da tributação conjunta, direito esse que lhes foi atribuído pelo legislador. Hoje em dia, como se pode retirar da leitura do artigo *supra referido*, os unidos de facto têm a opção do regime da tributação conjunta, caso preencham os pressupostos da lei, tenham o mesmo domicílio fiscal e entreguem as declarações em conjunto.

Um ponto essencial a analisar após a leitura deste artigo passa imediatamente pela expressão utilizada pelo legislador **“podem optar pelo regime de tributação dos sujeitos passivos casados e não separados judicialmente de pessoas e bens”**.

O legislador aqui, além de não impor o regime de tributação conjunta aos unidos de facto, foi ainda mais longe e ofereceu-lhes a possibilidade de escolherem esse regime, caso entendessem que lhes era mais favorável. Note-

⁴⁵ O que para efeitos fiscais não tem grande, senão nenhuma, relevância.

⁴⁶ Foi a lei n.º 30-G/2000, de 30 de Dezembro que aditou ao CIRS este artigo, na altura o artigo 14.º-A.

se ainda que esta opção não tem necessariamente de ser eterna ou depender da duração da situação de facto, pois enquanto num ano fiscal podem optar pelo regime tributação conjunta, no outro podem optar pelo regime da tributação separada. Isto porque, não se encontra legalmente previsto nenhum período mínimo obrigatório para se manter o regime escolhido a não ser o do ano fiscal, após a entrega da primeira declaração periódica.

Manuel Faustino dá então um exemplo em que se poderia verificar a escolha pelo regime da tributação conjunta, nomeadamente casos em que cada unido de facto tem um filho fora dessa união e outro filho em comum (portanto, três filhos). Como já referido, nos termos do art 13º/6 CIRS, não é possível um dependente fazer parte de mais do que um agregado, sendo que quando os unidos de facto entenderem optar pelo regime da tributação separada, tal opção (pelo menos por enquanto) “*respeita unicamente ao agregado em que irão incluir C*” (sendo que C é o filho em comum acima referido⁴⁷).

A título de curiosidade, acrescente-se que o autor discorda da exigência da assinatura, de ambas as partes, na declaração conjunta de rendimentos, achando-a “*excessiva e incompreensível*”. Defende que tal não deve ser impeditivo de apresentar a declaração de rendimentos, até porque sempre se admitiu nas declarações periódicas de rendimentos a assinatura de um gestor de negócios⁴⁸ (não considerando assim que a assinatura de uma declaração de rendimentos é um acto de natureza puramente pessoal que não admita este instituto⁴⁹).

Por fim, importa ainda referir que o autor analisa ainda o disposto no número 3 do art. 13º CIRS, na medida em que explicita o facto de esse disposto se referir não só a uma sujeição passiva solidária dos unidos de facto, como também a uma responsabilidade solidária pelo imposto que se encontre

⁴⁷ Manuel Faustino, *Estudos em Memória do Prof. J. L. Saldanha Sanches, As recentes alterações ao Direito da Família e a sua interferência no elemento subjectivo da incidência de IRS*, Vol. IV, Setembro 2011, pág. 941

⁴⁸ Manuel Faustino, *Estudos em Memória do Prof. J. L. Saldanha Sanches, As recentes alterações ao Direito da Família e a sua interferência no elemento subjectivo da incidência de IRS*, Vol. IV, Setembro 2011, pág. 941

⁴⁹ Com base no art. 17º/1 LGT.

em dívida, “*com os seus bens próprios e com a sua quota nos bens em compropriedade*”⁵⁰.

Utilizando um prisma um pouco mais tradicional adaptado ainda assim aos tempos que correm, questiono-me sobre o facto de se inicialmente o casamento seria a origem de constituição de um agregado familiar, por que razão é que esta “nova” via alternativa há-de receber um direito que a primária não tem. Porque é que se há-de beneficiar uns e não os outros? Inevitavelmente tomou-se aqui uma posição legislativa altamente desincentivadora do casamento, não na medida em que discorde que deve ser dada a opção ao unidos de casado na escolha do regime tributável a adoptar, mas sim na negação dessa mesma opção àqueles que optaram e pretendem optar pela via do casamento. Verdade é que existem motivos maiores do que os económicos para alguém querer casar, mas também não deixa de ser verdade que o motivo económico pesa bastante (principalmente nos dias presentes), principalmente agora pelo aspecto negativo, tornando-se assim a união de facto um desejo preferencial ao casamento. Ora, na minha opinião esta posição do legislador é altamente discriminatória para com os unidos de direito e inconstitucional, violando acima de tudo o direito à igualdade⁵¹.

3.2 - Doutrinária: A proposta da tributação separada como opção que permite realizar o objectivo da simplicidade

No que toca a tributação separada do agregado familiar, este regime consiste no pagamento do imposto por parte de cada membro integrante da família. Como consequência temos uma desigualdade horizontal óbvia e além disso, este mecanismo não permite ter em conta o facto de as despesas de um

⁵⁰ Manuel Faustino, *Estudos em Memória do Prof. J. L. Saldanha Sanches, As recentes alterações ao Direito da Família e a sua interferência no elemento subjectivo da incidência de IRS*, Vol. IV, Setembro 2011, pág. 942

⁵¹ Igualdade essa, conferida em pleno aos unidos de facto e negada aos unidos de direito. Temos portanto uma desigualdade tanto formal como material relativamente à obrigatoriedade da tributação conjunta para os cônjuges não separados de facto face à opção pela tributação separada por parte dos casais unidos de facto.

casal serem menores do que a soma das despesas de dois indivíduos. A tributação separada não incentiva necessariamente o casamento, mas a sua existência ou opção real faria com que os motivos económicos que outrora levaram alguns a não casar se desvanecessem.

Quanto à tributação separada, Manuel Pires explica que esta traz vantagens, tais como maior simplicidade tanto a nível legislativo como burocrático para o Estado e para os contribuintes⁵², a eliminação de tributação conjunta e a eliminação da responsabilidade solidária pelo pagamento do Imposto devido.

Só poderei concordar em parte com o que o autor aqui refere, pois a tributação conjunta não tem necessariamente de ser eliminada e, conseqüentemente, o regime de responsabilidade solidária também não⁵³. Se isso acontecesse, o legislador iria, mais uma vez, cair no erro de discriminar o casamento perante a união de facto, na medida em que beneficiaria a segunda com uma opção não atribuída à primeira⁵⁴.

Comparado com o sistema de “splitting”, este regime torna-se desvantajoso para os agregados, nos quais apenas um dos seus membros auferia rendimentos ou então quando os rendimentos de ambos os cônjuges são díspares. Isto porque, o modelo “splitting”, além de considerar a família como unidade fiscal, tributa de igual forma os agregados, cujos rendimentos sejam semelhantes (auferidos por um ou ambos os cônjuges). Por outro lado, a tributação separada é verdadeiramente desfavorável a agregados com apenas uma fonte de rendimento, para não falar do facto de não se aplicar a famílias monoparentais.

Quanto à admissibilidade constitucional da tributação separada dos cônjuges casados e não separados judicialmente de pessoas e bens, importa explicar que a Comissão de Revisão de 1988 dividiu-se. Tanto houveram aqueles que afirmaram que tal regime *“não era conforme com as normas*

⁵² Como se poderá estudar infra com Rui Morais.

⁵³ Como se poderá perceber na análise do Projecto de Reforma do IRS de Setembro 2014

⁵⁴ Para além de que, de um ponto de vista tradicional, quebraria um pouco com uma das vertentes do casamento.

*constitucionais*⁵⁵, como também existiram os que entendiam não existirem obstáculos constitucionais à consagração da tributação separada, principalmente “*se esta constituísse opção*”⁵⁶.

A Comissão entendeu que, caso se viesse a optar pelo regime da tributação separada, era necessário proceder a uma redefinição do conceito de agregado familiar, nomeadamente criar “*regras de imputação de rendimentos e dos encargos necessários à sua obtenção; regras relativas à não comunicabilidade de perdas entre os cônjuges; critérios de imputação de abatimentos, benefícios e deduções com natureza de elementos pessoalizantes do imposto; regras quanto ao procedimento declarativo; regras quando à validade temporal da opção e suas consequências; regras quanto à responsabilidade pela dívida de imposto de cada um dos cônjuges*”⁵⁷.

Como já referido, nesta altura a tendência mundial caminhava no sentido da tributação separada e, portanto, a Comissão decidiu realizar uma proposta que teve como base um parecer do Centro de Estudos Fiscais, com um estudo de direito comparado as regras do regime em causa na Alemanha, Itália, Espanha e Reino Unido. Proposta essa, que passa por introduzir o regime da tributação separada em Portugal em opção à tributação conjunta.

Para tal, a Comissão afirma que tal decisão não poderá partir da vontade ou acordo entre cônjuges, nomeadamente quando um deles optar por apresentar uma declaração individual e o outro entender que deve ser entregue uma declaração conjunta ou então no que toca à possibilidade de alterar a opção previamente tomada (durante o período que essa opção vingar) por, a determinada altura, beneficiar mais um deles.

Quanto à hipótese de adopção do regime da tributação separada em opção à tributação conjunta do agregado familiar, Rogério Fernandes Ferreira analisa a situação e explica que para se proceder a uma tal alteração, ter-se-ia

⁵⁵ Direcção-Geral dos Impostos, *Relatório da Comissão de Revisão do IRS, Lisboa, 1988, pág. 73*

⁵⁶ Direcção-Geral dos Impostos, *Relatório da Comissão de Revisão do IRS, Lisboa, 1988, pág. 73*

⁵⁷ Direcção-Geral dos Impostos, *Relatório da Comissão de Revisão do IRS, Lisboa, 1988, pág. 74*

que adaptar ou modificar regras e leis fiscais, principalmente no que toca à incidência, deduções e abatimentos⁵⁸. Cabendo-lhe o ónus de presidir a Comissão de Revisão Fiscal do IRS de 1988, Rogério Fernandes Ferreira, transmitiu a sua opinião sobre o que acima fora escrito sobre o Relatório já referido.

O autor começa então por expor alguns factos sobre a matéria *in casu*. Como primeiro facto aponta a realidade, que ainda hoje verificamos, da tributação conjunta do agregado familiar enquanto regime regra. Acrescenta também, que este regime regra aplicado às uniões de direito foi estendido no ano de 2001 aos unidos de facto (independentemente do sexo) e aos unidos em economia comum que assim o estejam há mais de dois anos (e desde que uma das partes seja maior de idade), como opção a tomar por estes. Além disto, os cônjuges são obrigados a declarar em conjunto os seus rendimentos, independentemente do regime matrimonial de bens escolhido *a priori*⁵⁹. Temos ainda como factos enunciados pelo autor, a comunicabilidade de perdas entre cônjuges (mais uma vez, independentemente do regime matrimonial acordado por ambos), aplicando-se mesmo àqueles que não auferem rendimentos e também a dupla tributação do cônjuge e eventual dependente que residam fora do país, pelo simples facto de o outro cônjuge aqui residir⁶⁰.

A solução da tributação separada em nada vai contra a Constituição, até porque esta defende a tributação do rendimento pessoal. Além disso, a tributação separada traduz uma liberdade e autonomia maior do contribuinte, assim como uma responsabilização da parte do mesmo, o que não implica necessariamente um trabalho burocrático ou organizativo maior ou mais complexo como será possível perceber *infra*. Além disso, metade dos problemas acima descritos desapareceria, na medida em que deixaria de haver ainda discriminações entre agregados familiares, tal como deixaria de existir

⁵⁸ Rogério Fernandes Ferreira, *A tributação dos rendimentos (retrospectiva, actualidade, tendências)*, Edições Almedina, SA, Agosto, 2007, pág. 33

⁵⁹ Os regimes matrimoniais de bens vêm enunciados no Código Civil. Temos o **regime da comunhão de adquiridos**, nos termos dos arts.1717º/ 1721º e ss CC; o **regime da comunhão geral**, segundo o Art.1732º e ss CC; e o **regime da separação de bens**, nos termos do art.1735º e ss CC.

⁶⁰ Rogério Fernandes Ferreira, *A tributação dos rendimentos (retrospectiva, actualidade, tendências)*, Edições Almedina, SA, Agosto, 2007, pág. 35

dúvidas quanto à efectiva residência de ambos os cônjuges (e seus dependentes a nível individual).

Actualmente, apesar de partilhar despesas em comum, ambos os cônjuges têm tendência a comportarem-se de forma individual respeitando assim o espaço de cada um, ou seja, detém total autonomia sobre a administração ou gestão dos rendimentos que recebem a nível individual!

Isto acontece, independentemente do regime de bens escolhido por ambos os cônjuges, o que leva muitas vezes a estes declararem uma "separação de facto", que na realidade de separação tem muito pouco ou nada até.

Note-se que ainda que hoje a doutrina defenda o regime da tributação separada como regra, não é de descurar que a tributação conjunta se manteria como opção, tal como o mecanismo do quociente conjugal.

Isto porque, este mecanismo é munido de uma vantagem em determinada situação que a tributação separada não pode oferecer. Essa situação consiste nos casos em que apenas um dos cônjuges auferir rendimentos (ou pelos menos a maioria deles), em que será reduzido em grande medida, o valor do imposto a pagar pelo casal. Isto faz sentido, pois a capacidade contributiva do cônjuge que auferir os rendimentos diminui, visto que além de arcar com as suas despesas e necessidades, arca ainda com as do outro cônjuge.

Este mecanismo havia sido criticado, por beneficiar casais em que a mulher não necessitava de trabalhar⁶¹. No entanto, nos dias que correm, a autonomia da Mulher (tanto em termos pessoais como profissionais) é crescente, pelo que este tipo de situações ocorre devido a situações de desemprego.

⁶¹ No início de vigência do CIRS encontrava-se previsto o mecanismo do quociente mitigado de forma a tornar tais situações menos compensadoras. Tal mecanismo consistia em: quando um dos cônjuges fosse titular de, pelo menos, 90% do rendimento do casal este era dividido por um factor inferior a 2; determinava-se, por aplicação das correspondentes taxas, a colecta de imposto relativamente a esse resultado, com subsequente multiplicação por dois.

Rui Morais aponta ainda críticas ao regime regra da tributação conjunta reivindicadas quer por pessoas casadas, como por pessoas em união de facto⁶².

No que toca aos casados, como já foi possível perceber, há que apontar o total desfasamento da obrigatoriedade do regime da tributação conjunta com o regime de separação de bens. Neste último regime não existem bens ou rendimentos comuns.

Como já referido, hoje em dia os cônjuges optam por este regime de bens, pois cada vez mais agem enquanto indivíduos no que toca a gestão dos seus rendimentos/patrimónios. O regime da tributação conjunta enquanto regra acaba por "anular" o regime de separação de bens, regime esse que se encontra perfeitamente adaptado ao presente e que em nada prejudica o agregado familiar.

De forma a contornar esta situação, os contribuintes optam por alegar uma separação de facto ilusória, entregando assim as respectivas declarações fiscais em separado.

Rui Duarte Morais analisa ainda a tributação separada dos cônjuges face o valor da simplicidade⁶³. O autor afirma que o valor da simplicidade está aqui ligado ao valor de justiça, devido a finalidade do imposto. Fala então de um "imposto oculto" nos deveres de cooperação ou nas obrigações acessórias oneradas pelos sujeitos passivos, que gastam tempo e dinheiro (não contabilizado pela generalidade) para pagar esse mesmo "imposto".

Acrescenta ainda que existem "custos psicológicos" no que toca ao facto de serem os sujeitos passivos (muitas vezes ignorantes quanto ao assunto) que aplicam a lei ao seu caso concreto. Aplicação essa, muitas vezes realizada de forma errónea, sob o risco de cumprimento defeituoso. Além disto, cresce

⁶² Rui Duarte Morais, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha, Tributação Separada dos Cônjuges e o Desafio da Simplicidade*, Edições Almedina, SA, Julho 2010, pág. 794

⁶³ Rui Duarte Morais, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha, Tributação Separada dos Cônjuges e o Desafio da Simplicidade*, Edições Almedina, SA, Julho 2010, pág. 795

o facto de quanto mais complexo um sistema fiscal for, maiores serão os encargos da actividade da administração tributária.

É importante entender que à primeira vista, a tributação conjunta apresenta sem dúvida uma simplicidade maior do que a tributação separada, na medida em que, com a implementação do regime da tributação separada, o número de declarações de rendimento aumenta em dois para cada agregado familiar, o que conseqüentemente leva a um aumento das tarefas da AT. Todavia, Rui Morais encontra uma solução para simplificar verdadeiramente o regime da tributação separada e aliviar a AT deste aumento de tarefas, atingindo uma dispensa de entrega de declaração, através do recurso às retenções na fonte.

Rui Duarte Morais defende que "*o meio mais simples e eficaz de cobrança dos impostos é o recurso à técnica da retenção na fonte*"⁶⁴.

Coloca ainda a questão sobre o facto de tal sistema não acontecer em IRS, uma vez que, em caso de substituição fiscal, o contribuinte "afasta-se" dos seus deveres de cooperação. Deveres esses assumidos pelos substitutos, que na maioria das vezes têm capacidade mais do que suficiente para cooperarem e assegurarem devidamente o cumprimento das obrigações fiscais dos substituídos (contribuintes).

Esta solução, ou seja, haver um sistema de cobrança integral do imposto através de retenção na fonte só seria possível para os rendimentos provenientes das categorias A e H (devendo os contribuintes entregar uma declaração simplificada), pois quanto aos outros estão em causa rendimentos empresariais.

Note-se, que apesar de no presente o sistema de retenções na fonte consistir uma substituição parcial, este foi inicialmente pensado com o objectivo de se verificar um pagamento correcto do imposto, diminuindo assim os casos de reembolso ou de pagamento de imposto em falta.

⁶⁴ Rui Duarte Morais, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha, Tributação Separada dos Cônjuges e o Desafio da Simplicidade*, Edições Almedina, SA, Julho 2010, pág. 796

Importa agora perceber quais as razões que possam levar não ao insucesso da implementação do sistema supra referido, mas sim a um sistema de cobrança integral do imposto através de retenção do imposto.

Uma das razões é o regime regra da tributação que temos no presente. Ora, tendo em conta que o substituído não tem conhecimento do montante total dos rendimentos que auferir, a retenção na fonte dos rendimentos de cada cônjuge nunca será exacta, apesar de tal retenção ter noção da existência de outros rendimentos auferidos dentro do agregado familiar.

Devido a isto, é necessário modificar-se o regime da tributação conjunta enquanto regime regra, para passar a vigorar primordialmente o regime de tributação separada. Isto porque, no caso de aplicação do quociente conjugal num casal que auferir rendimentos com um valor parecido, à partida o valor retido corresponderá ao valor do imposto devido por estes. Mas o caso contrário, a aplicação deste quociente conjugal, levará a uma desproporção desmesurada entre o imposto devido e aquele que foi pago. Como é óbvio, o contribuinte terá sempre direito a reembolso, mas por uma questão de simplificação do IRS (que afinal de contas é o que estamos aqui a tratar), de melhorar as condições dos contribuintes e das famílias, passar a ser a tributação separada enquanto regime regra, é sem dúvida indispensável nesta realidade presente.

A outra razão está relacionada com as deduções realizadas pelos contribuintes. Deduções essas que pressupõem despesas declaradas por eles. Importa então questionar a veracidade das deduções apresentadas. Note-se que para se aplicar as deduções ao imposto devido, ao sujeito passivo deve ser colectado um valor suficiente para tal.

Rui Duarte Morais vem então apresentar uma transformação principalmente no que toca as pensões de alimentos e às despesas de saúde⁶⁵.

⁶⁵ Rui Duarte Morais, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha, Tributação Separada dos Cônjuges e o Desafio da Simplicidade*, Edições Almedina, SA, Julho

Quanto às pensões de alimentos, estas consistem no pagamento de uma quantia, por parte do progenitor que não fica com a guarda dos filhos do casal. Quando assim é, o pagador terá a possibilidade de deduzir à colecta.

O autor afirma existir uma discriminação entre casados e quem deixou de o ser. Isto porque, ao contrário do que foi aqui explicado relativamente àqueles que deixaram de ser casados, os gastos do casal com os seus progenitores durante o casamento não são dedutíveis (com excepção dos casos de deduções à colecta previstos na lei).

No que toca a despesas de saúde, estas normalmente são maioritariamente "exercidas" por sujeitos passivos com uma capacidade económica superior à generalidade. No caso de recorrerem a crédito, acabando por realizar despesas superiores do que são capazes, poderão cair na situação infeliz de as suas colectas não terem o valor suficiente de modo a efectuarem as deduções legalmente permitidas.

A solução para atingir uma maior simplificação do regime do IRS seria então passarem os valores das deduções a estarem nas tabelas de retenção na fonte que discriminariam a possibilidade de se deduzir e o valor máximo de despesas a apresentar.

O autor afirma ainda que "algumas deduções decorreriam directamente da lei" (por exemplo as despesas de saúde) e " as demais seriam, também, fixas e corresponderiam a situações que se prolongam no tempo"⁶⁶ (por exemplo, despesas com educação).

Assim sendo, decorrendo da análise supra mencionada, é possível verificar que na substituição fiscal total, a apresentação de declaração tornar-se-ia apenas um ónus para comprovar deduções de valores superiores aos aplicados pela lei ou para aproveitar determinados benefícios fiscais, tornando-

2010, pág. 799

⁶⁶ Rui Duarte Morais, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha, Tributação Separada dos Cônjuges e o Desafio da Simplicidade*, Edições Almedina, SA, Julho 2010, pág. 802

se comum a dispensa desta declaração e atingindo-se assim uma simplicidade dos deveres tanto do contribuinte como da AT.

4 - O projecto de reforma do IRS

Tendo em conta que já passaram praticamente três décadas desde a criação do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, é natural que as opções e estruturas tomadas e preparadas na altura não se adequem à realidade dos dias que correm nem ao estado socioeconómico e político do país. Assim sendo, criou-se então uma Comissão encarregue de preparar uma proposta de projecto de reforma desse mesmo imposto que analisaremos, mais pormenorizadamente em relação a questões relacionadas com a tributação do agregado familiar, de seguida, nomeadamente o Projecto de Reforma do IRS de Setembro 2014⁶⁷.

Este projecto tem determinados objectivos principais, nomeadamente a promoção da simplificação do IRS⁶⁸ e a protecção das famílias, sendo que as alterações que foram propostas respeitam os objectivos a que Portugal se comprometeu a cumprir perante a sociedade internacional e não são incompatíveis com os objectivos a nível orçamental necessários a alcançar.

Esta simplicidade procurada através da proposta deste projecto, alcançará a redução de obrigações declarativa⁶⁹, a dispensa de um elevado número de contribuintes e a redução de este tipo de obrigações a um ato de confirmação de uma liquidação pré-elaborada pelos serviços⁷⁰. Atinge-se então uma simplificação dos deveres de cooperação dos contribuintes e mesmo da

⁶⁷ Tendo sempre como base outros documentos, tais como o *Relatório do grupo para o estudo da política fiscal de 2009* e o *anteprojecto da Reforma de Julho 2014*

⁶⁸ A comissão explicita aqui os lados negativos de um sistema fiscal complexo, nomeadamente: “custos de cumprimentos elevados (não contabilizados), para os sujeitos passivos; custos elevados de administração do imposto pela AT; um enorme potencial de litigiosidade, que a prática tem vindo a confirmar; e um aumento de operações de planeamento fiscal abusivo”.

⁶⁹ Cerca de trinta.

⁷⁰ Projecto da Reforma do IRS, *Uma Reforma do IRS orientada para a Simplificação, a Família e a Mobilidade Social, Setembro 2014* pág. 19

própria AT, sem prejuízo da segurança da liquidação e cobrança do imposto em causa. A Comissão explica ainda que a simplificação deve partir também de um prisma legislativo, oferecendo como exemplo os casos dos benefícios fiscais que implicam custos, tanto para a AT como para o contribuinte, eliminando o efeito útil de determinada regra especial, devendo portanto a introdução de medidas com objectivos extrafiscais ser reduzida ao verdadeiramente essencial. Pede ainda a Comissão especial atenção para o facto de muitas vezes as alterações parecerem de certa forma injustas de determinada perspectiva, devendo portanto ser pormenorizadamente analisadas. Utiliza como exemplo a questão da consagração de deduções fixas à colecta no que toca a despesas de saúde, educação e habitação que poderá ser vista como *“menos justa do que a possibilidade de dedução de determinada percentagem das despesas efectivamente realizadas”*. No então, tal medida impõe uma simplificação superior por um lado, e por outro além de os contribuintes de rendimento médio não aproveitarem muitas vezes e totalmente as deduções que lhes são facultadas, relativamente aos contribuintes com rendimento superior à media tais deduções são fixas.

4.1 - Modelo proposto

Note-se que no presente momento, o modelo consagrado em Portugal é o do quociente conjugal, ou seja, o rendimento colectável é dividido por dois, aplicando-se a tabela de taxas consoante o valor daí retirado e portanto é como se cada cônjuge fosse tributado por metade do rendimento do agregado⁷¹.

Assim, A Comissão refere-se a duas hipóteses para solucionar esta questão: ou aumentava as deduções pessoalizantes, consoante o número de membros que constitui o agregado familiar, ou então optava pela implementação do quociente familiar. Como solução final, a Comissão debruça-se então sob uma solução mista que se traduz em deduções fiscais *per capita* e na introdução do quociente familiar, o que vai levar a que, *“para efeitos de*

⁷¹ Isto tudo independentemente do número de dependentes no agregado, o que demonstra falta de sensibilidade aos encargos e necessidades da família e consequentes membros.

*determinação da taxa aplicável, o rendimento colectável será dividido por um divisor que traduz a existência de cada sujeito passivo (naturalmente, uma unidade por cada um), ao qual se soma um valor relativo a cada dependente*⁷². Note-se que nos casos de os sujeitos passivos optarem pelo regime da tributação separada, o divisor relativamente aos dependentes será repartido entre ambos. Quanto a esta alteração estrutural, que é altamente vantajosa para as famílias numerosas, a Comissão propõe ainda uma diminuição das deduções pessoalizantes.

Quanto ao agregado familiar, é de congratular antes de mais a Comissão de Reforma do IRS por incluírem ascendentes enquanto elementos deste⁷³. Sendo que para tal, devem estar preenchidos dois pressupostos: Em primeiro lugar, não terem recursos económicos suficientes e, em segundo lugar, viver em economia comum com o ou os sujeitos passivos⁷⁴.

A proposta da comissão consiste então que *“os ascendentes, com rendimentos inferiores à pensão mínima do regime geral passem a integrar o agregado familiar do(s) sujeito(s) passivo(s) com quem residam”*, permanecendo as deduções previstas no anteprojecto⁷⁵ para o suporte de despesas com lares e/ou apoio domiciliário⁷⁶.

Note-se ainda que este incluir dos ascendentes no agregado familiar, como dependentes, releva acima de tudo no campo da aplicação do modelo do quociente familiar e das deduções à colecta, sendo que a Comissão propôs que o valor máximo de redução de imposto nestes casos concretos variasse em função do número de dependentes, não sendo assim referido ao agregado familiar.

⁷² Projecto da Reforma do IRS, *Uma Reforma do IRS orientada para a Simplificação, a Família e a Mobilidade Social, Setembro 2014* pág.22

⁷³ Baseando-se numa *“ideia de solidariedade familiar”*.

⁷⁴ Congratulo na medida em que esta situação desde sempre existiu em várias famílias e no entanto parece que o legislador, apesar de fixas as deduções previstas nos arts. 78º/1,a); 79º/1,e); 82º/1,b) e d) e 84º CIRS, nunca se sentiu demasiado sensibilizado por ela, independentemente da forte diminuição de capacidade contributiva que ela causa.

⁷⁵ Anteprojecto da Reforma do IRS, *Uma Reforma do IRS orientada para a Simplificação, a Família e a Mobilidade Social, 2014*

⁷⁶ Projecto da Reforma do IRS, *Uma Reforma do IRS orientada para a Simplificação, a Família e a Mobilidade Social, Setembro 2014* pág. 8

Como vantagens e objectivo, temos uma diminuição do imposto pago por agregados com mais de três dependentes e uma diminuição do ajustamento fiscal associado ao quociente familiar para agregados com menos do que três dependentes.

Quanto aos Títulos de educação deixo apenas uma breve nota, no sentido de que os “vales sociais de educação” se manterão até à idade máximo de vinte e cinco anos, com base no argumento de que este benefício se deve manter enquanto alguém continue a ser considerado a nível fiscal, um dependente de um agregado familiar com o qual este continue a deduzir as despesas gastas na educação^{77 78}.

4.2 - O Modelo semidual permissivo de uma opção: O regime da tributação separada enquanto regime regra e o regime da tributação conjunta opcional

O Imposto sobre o rendimento singular sempre se baseou, pelo menos, teoricamente, no princípio da unicidade do imposto. No entanto, este princípio nunca foi posto em prática em boa verdade⁷⁹.

Como foi possível perceber logo no início desta dissertação, infelizmente Portugal sempre foi um país mais tradicional e enquanto a comunidade internacional já ponderava e até mesmo em alguns casos implementava o regime da tributação separada, a nossa doutrina, agarrada a interpretações tradicionais e restritivas, continuava a abraçar apenas e somente a tributação conjunta para os unidos de direito^{80 81}.

⁷⁷ Projecto da Reforma do IRS, *Uma Reforma do IRS orientada para a Simplificação, a Família e a Mobilidade Social, Setembro 2014* pág.8

⁷⁸ A Comissão decidiu ainda criar um limite máximo ao valor que poderá ser pago com exclusão da base de incidência do IRS. Além disso, estes “vales de educação” poderão servir para pagar despesas escolares, tais como propinas, material escolar e até “explicações.

⁷⁹ A Comissão apresenta como exemplo a existência de rendimentos de capitais ou de mais-valias que sempre estiveram sujeitos a taxas proporcionais, que podem ser liberatórias ou especiais.

⁸⁰ Tanto a doutrina como o legislador ignorou por absoluto a relevância dos diferentes regimes civis e adaptação da lei fiscal à lei civil, ou então no pesar da balança consideravam-se que ainda assim a alternativa e a conexão das duas leis seria demasiado violadora das normas e princípios constitucionais.

Hoje em dia, já não é assim, visto que a doutrina portuguesa segue finalmente na sua maioria o caminho da aceitação da tributação separada para os unidos de direito também, e conseqüentemente o modelo semidual, que por sua vez respeita os princípios constitucionais que tanto obstavam à sua implementação. Assim sendo, a Comissão afirma que “*é garantida a possibilidade, por opção, do englobamento da generalidade dos rendimentos que, em regra, estão sujeitos a taxas especiais e liberatórias*”⁸², existindo uma opção pelo regime de tributação a adoptar, mantendo-se o princípio da unicidade e da progressividade do imposto.

A proposta da Comissão passa assim, por implementar o regime da tributação separada como regime regra, colocando o regime da tributação conjunta como opção a tomar tanto pelos unidos de direito como pelos unidos de facto^{83 84}.

A Comissão explica que não optou por uma “*solução mais radical*”, que seria bastante mais simples, que consistira na obrigatoriedade da tributação separada devido a dois factores, nomeadamente devido ao facto de o conceito “agregado familiar” se encontrar no art. 104º/1 CRP e do facto de a tributação conjunta proteger os casais cujos valores dos rendimentos que auferem sejam díspares um do outro.

Atente-se que existem vantagens significativas na consagração da tributação separada como regime regra, primeiro porque é o que permite dispensa de declaração e segundo, por uma questão de segurança, porque se não fosse regime regra, criaria muita incerteza e confusão para os contribuintes que não se conseguissem entender sobre o regime de regra a adoptar.

⁸¹ Situação que se alterou mais tarde, e de forma errada ou para ser mais preciso, de forma incompleta, face aos unidos de facto e formou uma discriminação como já acima referido, foi o facto de os unidos de facto terem o direito de opção de regimes a adoptar em benefício dos unidos de direito.

⁸² Projecto da Reforma do IRS, *Uma Reforma do IRS orientada para a Simplificação, a Família e a Mobilidade Social, Setembro 2014* pág.16

⁸³ Projecto da Reforma do IRS, *Uma Reforma do IRS orientada para a Simplificação, a Família e a Mobilidade Social, Setembro 2014* pág.18

⁸⁴ Note-se que a possibilidade de alterar o regime depende dos requisitos supra mencionados aquando a análise da implementação da opção da tributação conjunta para os unidos de facto.

Além do mais, esta nova via semidual implementada cumpre um dos objectivos a que esta Comissão se propôs a cumprir, nomeadamente a protecção da família⁸⁵ que se encontra consagrado no art. 67º/2, al.f) CRP.

Para além dos motivos referidos pelos quais este regime de tributação não havia sido adoptado antes, há ainda outro que consistia no medo de que a quantidade de declarações que entrasse na AT viesse resultar num caos administrativo. No entanto, esta questão encontra-se resolvida pelo facto existir agora com esta proposta um número acrescido de dispensas de declarações⁸⁶, tal como pelo facto de ser implementado um sistema de declaração simplificada por “*mera confirmação informática*”⁸⁷, atingindo assim a Comissão de Reforma mais uma etapa em outro objectivo a que se propôs, nomeadamente na simplificação do imposto e aliviar da complexidade dos deveres de cooperação do contribuinte para com a AT.

Quanto à questão da responsabilidade pelo cumprimento do imposto, esta encontra agora uma compatibilidade com o regime de bens acordado pelos cônjuges devido ao facto de a lei fiscal, tal como a lei civil, permitir uma autonomia económica aos unidos de direito, sendo que no caso da tributação conjunta, a responsabilidade será, naturalmente, sempre solidária e no caso da tributação separada, relativamente aos casados, será aplicada a lei civil⁸⁸. A comissão propõe ainda que se estabeleça um modelo de deduções de perdas vertical de forma a proteger os cônjuges caso optem pelo regime de tributação conjunta, sendo que assim o resultado negativo da categoria de uma das partes não prejudicará os rendimentos da outra parte. A Comissão vem propor ainda que os dependentes sejam subsidiariamente responsáveis no que toca à fracção da dívida de imposto correspondente ao seu rendimento.

Uma medida proposta e muito curiosa foi a de que a declaração que indique a opção pela tributação conjunta terá a validade de um ano. A Comissão explica

⁸⁵ Respeitando-se simultaneamente assim o disposto no art.6º/1 e 3 LGT

⁸⁶ Como por exemplo no caso dos sujeitos que se encontrem protegidos e no âmbito do mínimo de existência e que somente auferiam rendimentos da categoria A e H, com excepção das rendas temporárias e vitalícias.) (relativas a unidos de direito ou de facto.

⁸⁷ Projecto da Reforma do IRS, *Uma Reforma do IRS orientada para a Simplificação, a Família e a Mobilidade Social, Setembro 2014* pág.65

⁸⁸ No caso dos cônjuges casados em regime de separação de bens que optem pela tributação conjunta, presume-se um acolhimento tácito de solidariedade passiva.

aqui que se deve ao facto de que a vontade pelo regime a adoptar pode variar de ano para ano consoante a que seja mais vantajosa para as partes. Penso que é uma medida excelentemente tomada, que reforça em muito a decisão em relação à tributação separada como regime regra e que vai aliviar em muito a AT e provocar uma segurança maior no casal, na medida em que simplifica confusões como o facto de uma das partes não querer adoptar outro regime no final do ano fiscal e a outra querer.

4.3 – Quociente Familiar

4.3.1 - Em que consiste

Como já foi referido, a principal razão para alguém se casar não se relaciona com os motivos económicos. Todavia estes têm um grande peso nessa decisão, principalmente nos dias que correm, nomeadamente a situação económica do país. Uma das consequências dessa situação é a redução da natalidade. A Comissão entendeu então que o actual sistema de tributação pessoal pode não ser o sistema mais incentivador possível, propondo assim a implementação do quociente familiar. Este sistema encontra a sua origem em França, 1948, numa altura pós-guerra e visava reduzir o impacto dos filhos sobre a capacidade contributiva do agregado familiar. Note-se ainda, que é através de uma análise mais precisa sobre o nível de vida, necessidades e também número de membros que constitui cada agregado familiar, o que se atinge mediante implementação deste modelo, que se analisa o poder de compra de cada agregado e conseqüentemente a sua capacidade contributiva de modo mais específico, detalhado e realmente aproximado da realidade.

4.3.2 - Determinação do facto de divisão

A este propósito é relevante o conceito de “Escala de Equivalência” em Ciências Sociais e consiste no estudo da “*distribuição do rendimento e fenómenos como a pobreza*”⁸⁹. É importante perceber, que apesar das necessidades e os encargos de uma família crescerem a cada membro novo que aparece, não o fazem de forma proporcional devido às economias de escala no consumo. Assim, através das escalas de equivalência é possível realizar comparações entre diferentes tipos de agregados familiares, sendo a cada tipo atribuído um valor⁹⁰ consoante as suas necessidades.

Importa aqui referir as duas escalas de equivalência mais importantes. A primeira é a Escala de Equivalência da OCDE ou Escala de Oxford, sugerida pela OCDE em 1982, que atribui o valor de 1 para o primeiro membro da família, 0,7 para cada adulto adicional e 0,5 para cada criança. A segunda é a Escala Modificada da OCDE ou EUROSTAT, vindo sendo utilizada desde o final da década de 90, atribui o valor de 1 para o primeiro adulto da família, de 0,5 para cada membro adulto adicional e de 0,3 a cada criança⁹¹.

Como já referido, a Comissão propõe a implementação do quociente familiar e a sua principal razão para tal é atingir um “*índice de capacidade contributiva que corresponda com maior precisão à forma como esta é determinada pela composição do agregado*”, e portanto determinar a capacidade de pagamento o mais perto da realidade possível. Quanto à questão da natalidade, torna-se, senão o maior, um dos maiores incentivos (pelo menos a nível fiscal), na medida em que as famílias numerosas serão altamente beneficiados por este modelo.

⁸⁹ Projecto da Reforma do IRS, *Uma Reforma do IRS orientada para a Simplificação, a Família e a Mobilidade Social, Setembro 2014* pág.58

⁹⁰ Pressupostos desse valor: dimensão do agregado familiar e idade dos seus membros.

⁹¹ Este modelo é utilizado pelo INE.

4.3.3 – Os Coeficientes

Na implementação deste quociente é assim necessário recorrer a umas modificações específicas que melhor se adequam a Portugal, nomeadamente o valor a atribuir a um segundo adulto adicional será de 1 e o valor a atribuir a cada dependente será de 0,3⁹² ⁹³. Caso os sujeitos optem pela tributação separada, aí o valor de cada dependente será repartido entre ambos e terá um peso de 0,15 no quociente familiar de cada uma das declarações.

De forma a existir uma transição saudável, a Comissão propõe uma cláusula limite, que consiste no facto de cada agregado que opte pelo regime da tributação conjunta não poderá ter uma redução da colecta líquida de IRS superior a €2.000⁹⁴.

4.3.4 - Críticas/problemas

Naturalmente, o modelo do quociente familiar não é infalível, e portanto deve-se a adaptar aos casos concretos de cada país. No nosso, por exemplo, teve de se modificar o valor a atribuir a cada adulto adicional (que era 0,5) para 1, porque senão haveria o problema de uma discrepância grande na tributação das famílias que optassem pela tributação conjunta e das famílias que mantivessem o novo regime regra da tributação separada.

Colocam-se assim dois problemas, nomeadamente o facto de a Comissão não explicar se aqueles que não são sujeitos passivos entram para os factores de divisão e o facto de a Comissão afirmar que neste modelo de quociente familiar proposto, não se repercute a eventual existência no agregado familiar de outros adultos, como por exemplo ascendentes⁹⁵.

⁹² Deixando de ser atribuído apenas a crianças, aumentando o limite da idade até aos 25 anos

⁹³ Outra diferença é que neste modelo de quociente familiar proposto, não se repercute a “*eventual existência no agregado familiar de outros adultos, por exemplo ascendentes*”.

⁹⁴ Actualmente esse limite encontra-se nos €1.500.

⁹⁵ Projecto da Reforma do IRS, *Uma Reforma do IRS orientada para a Simplificação, a Família e a Mobilidade Social*, Setembro 2014 pág.61

Quanto ao primeiro ponto, não vejo como é que os estes indivíduos não poderiam integrar os factores de divisão. Mesmo não auferindo rendimentos a verdade é que cada membro da família representa um encargo, uma necessidade a mais a satisfazer. Será mais alguém que irá partilhar do bem comum do casal. Portanto, e sendo que um dos objectivos do quociente familiar é o sentir o pulso real de um agregado familiar de forma a ter em consideração os encargos deste e permitir uma tributação mais justa, não poderia ser de outra forma que não a integração neste dos indivíduos que não sejam sujeitos passivos de imposto.

Quanto à não consideração dos ascendentes no agregado familiar para efeitos de aplicação do quociente familiar, parece-me aqui haver um erro de impressão. Caso contrário, devo confessar que a Comissão entra aqui em incoerência com o facto de previamente referir que estes devem integrar o agregado familiar e que conseqüentemente *“a integração dos ascendentes, economicamente carecidos, no agregado familiar relevará para efeitos, nomeadamente, de aplicação do quociente familiar e das deduções à colecta”*.

Não me parece que seja o caso, visto que, tal como *supra* referido, um dos objectivos do quociente familiar é tributar o agregado da forma mais justa e proporcional possível, o que não será possível, caso se exclua os ascendentes para efeitos de aplicação deste mecanismo.

5 – Conclusão

Concluída a investigação de todas as questões *supra* mencionadas, resta ainda tecer algumas considerações finais sobre estas. Uma das questões colocadas no início desta análise consistia na dúvida de se os contribuintes deveriam ser tributados em conjunto pelos rendimentos das pessoas que integram o agregado familiar ou deveriam ser tributados de forma autónoma. Após análise de ambos os regimes, é minha convicção que a resposta não deve ser extremista, ou seja, não passa pela possibilidade de escolha de apenas um ou outro. Deve ser regalada (nem que seja por respeito à igualdade, já para não falar da clara, pelo menos presentemente, inconstitucionalidade da vedação deste regime aos unidos de direito) a opção dos contribuintes unidos de direito escolherem o regime que, por um lado melhor se adapte às condições económicas do agregado familiar, e por outro respeite a vontade e a autonomia de ambos os cônjuges ou unidos de facto.

Na minha opinião, a proposta da Comissão, principalmente quanto à introdução do quociente familiar, apresenta excelentes soluções para adaptar o IRS à realidade presente. Como é óbvio a eficácia destas nunca são uma ciência cem por cento exacta, pois depende de múltiplas variantes, mas é sem dúvida um passo largo no caminho da simplificação do IRS, na medida em que alivia por um lado os contribuintes dos seus deveres de cooperação com o Estado (devido ao acrescido número de casos de dispensa destas) e, por outro, a AT da grande carga fiscal que lhe é subjacente.

Desvanecidos os medos dos problemas que o regime da tributação separada poderia causar para os unidos de direito, a implementação deste enquanto regime regra irá permitir uma verdadeira adaptação e acompanhamento do IRS em relação aos vários tipos de agregados familiares que hoje em dia existem. Naturalmente, estas novas soluções levantarão novos problemas, mas para já o “saldo” é, sem dúvida, positivo.

Bibliografia

Anteprojecto da Reforma do IRS, *Uma Reforma do IRS orientada para a Simplificação, a Família e a Mobilidade Social*, 2014

CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República portuguesa anotada*, 2.^a edição, vol. I, Coimbra Editora, 1984

Direcção-Geral dos Impostos, *Relatório da Comissão de Revisão do IRS*, Lisboa, 1988

DUARTE MORAIS, Rui, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha, Tributação Separada dos Cônjuges e o Desafio da Simplicidade*, Edições Almedina, SA, Julho 2010

DUARTE MORAIS, Rui, *Sobre o IRS*, 3.^a edição, Almedina, 2014

FAUSTINO, Manuel, *Estudos em Memória do Prof. J. L. Saldanha Sanches, As recentes alterações ao Direito da Família e a sua interferência no elemento subjectivo da incidência de IRS*, Vol. IV, 1.^a edição, Coimbra Editora, SA, 2011

FERNANDES FERREIRA, Rogério, *A tributação dos rendimentos (retrospectiva, actualidade, tendências)*, Edições Almedina, SA, 2007

INTERNATIONAL FISCAL ASSOCIATION, *Le regime fiscal des unités familiales*, *Cahiers de droit fiscal international*, vol. 507, Amesterdam, 1972

OCDE, *La situation de unités familiales au regard de l'impôt*, Paris, 1977

PIRES, Manuel, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha, Tributação relativa à Família (revisitação)*, Edições Almedina, SA, 2010

Relatório do grupo para o estudo da política fiscal, 2009

Report of the royal commission on taxation, vol. 3, Ottawa, 1966

RIBEIRO, José Joaquim Teixeira, *A Reforma Fiscal*, Coimbra Editora, 1989

Projecto da Reforma do IRS, *Uma Reforma do IRS orientada para a Simplificação, a Família e a Mobilidade Social*, 2014