

Tributação e Envelhecimento – Algumas Propostas a ponderar

As presentes propostas têm na sua origem o livro *Tributação e Envelhecimento*, no qual os proponentes são co-autores, publicado pela Almedina em Setembro de 2024. A obra insere-se na linha de investigação Educação e Cidadania Fiscal do Centro de Investigação em Direito Europeu, Económico, Financeiro e Europeu/CIDEEFF, da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa/ISCAL.

Em Janeiro de 2025 realizou-se uma Conferência presencial e on line na Ordem dos Contabilistas Certificados, com a maioria dos coautores, sobre o mesmo tema. A Conferencia foi realizada em parceria com o CIDEEFF, com o Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa/ IDEFF, com o ISCAL e com a OCC e teve a participação de cerca de uma centena de pessoas presencialmente e de oitocentas visualizações on line.

Tema: Impacto do envelhecimento na receita fiscal e contributiva - uma revisão da literatura

Ana Cristina Lino Marques

Proposta: Fomentar, em Portugal, o desenvolvimento de estudos empíricos sobre o impacto do envelhecimento nas finanças públicas que combinem as duas abordagens económicas (teoria económica tradicional e economia da longevidade) à nova realidade demográfica, quer do lado da receita pública, quer do lado da despesa pública

Fundamentação: O envelhecimento populacional tem sido considerado um risco orçamental para a sustentabilidade das finanças públicas.

A maior parte dos estudos empíricos tem-se focado no impacto do envelhecimento na despesa pública, adotando uma abordagem económica tradicional, a qual postula que esta nova realidade demográfica gera uma pressão dupla sobre as finanças públicas, na medida em que aumenta a despesa pública e diminui a receita pública. Já a literatura relativa à economia da longevidade conclui pelo saldo económico potencialmente positivo de uma população que, em média, vive mais anos e com mais saúde que no passado (o chamado dividendo potencial da longevidade), que também se traduzirá nas finanças públicas.

As duas abordagens económicas divergem essencialmente nos efeitos da longevidade nas economias e nas pessoas, com a economia da longevidade a defender que “a demografia não é o destino”, pelo que o aumento da esperança média de vida não implica necessariamente o aumento do rácio de dependência dos idosos

Assim, será fundamental perceber qual das duas teorias económicas se adapta mais à realidade portuguesa, pois as políticas públicas a implementar e que mantenham finanças públicas sustentáveis serão necessariamente diferentes.

Agentes: Os estudos deverão ser implementados na academia, *thinkthinks*, instituições especializadas (por exemplo, Conselho das Finanças Públicas, GPEARI).

Tema: Isenção de taxas moderadoras para pessoas com 65 anos ou mais

Andreia Barbosa

Proposta: Sugere-se a alteração do disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro, no sentido de incluir, no elenco das isenções de taxas moderadoras, as pessoas com 65 anos ou mais.

Fundamentação: Do elenco de isenções constante no referido preceito resulta a isenção de taxas moderadoras para menores de idade, mas já não para pessoas idosas (indivíduos com 65 anos ou mais, na aceção da Organização Mundial da Saúde), em termos que podem ser tidos como inconstitucionais, por violação dos princípios da igualdade e da proporcionalidade.

A idade como fator de diferenciação quanto ao pagamento de taxas moderadoras (devidas nos casos em que a dispensa de cobrança, prevista no artigo 8.º do aludido diploma, não ser aplicável) suscita um tratamento discriminatório injustificado, ao gerar um efeito favorecedor dos mais jovens e penalizador para os mais velhos na prestação de um serviço público que, tanto uns, como outros, podem, em abstrato, precisar.

O argumento baseado na ideia de que a diferenciação se justifica pelo maior desgaste que as pessoas idosas trazem ou podem trazer para o SNS, pela maior sujeição a doenças como consequência da idade, não sustentará, a meu ver, a isenção para uns e a não isenção para outros. Para além de também os mais jovens estarem sujeitos às mais diversas enfermidades, igualmente merecedoras de cuidados de saúde públicos, tal argumento não tem em conta, para além do mais, o contributo financeiro que as pessoas idosas já terão dado aos cofres do Estado, assente, nomeadamente, no pagamento de impostos ao longo da vida.

Agentes: Partindo do pressuposto (eventualmente, discutível) de que as taxas moderadoras são verdadeiras *taxas* (e não impostos), a intervenção legislativa poderá ser concretizada pela Assembleia da República ou pelo Governo.

Tema: Incentivos Fiscais

Carlos Lobo

1. Criação de um Regime Fiscal Incentivador da "Silver Economy"

Objetivo: Transformar a população idosa num ativo económico, promovendo o seu envolvimento no mercado de trabalho e no empreendedorismo.

Proposta:

- Implementação de incentivos fiscais para empresas que contratem trabalhadores seniores ou que fomentem programas de mentoria intergeracional.
- Criação de um regime fiscal específico para negócios geridos por pessoas com mais de 60 anos, incentivando o empreendedorismo sênior.
- Reformulação do regime de Residentes Não Habituais (RNH) para atrair reformados estrangeiros com capacidade produtiva, incentivando-os a reintegrar-se economicamente.

Fundamentação:

- O envelhecimento populacional não deve ser encarado como um fator de passividade económica, mas sim como uma oportunidade de crescimento da Silver Economy.
- Experiências internacionais mostram que países que integram os idosos na economia obtêm melhores índices de inovação e crescimento sustentável.
- A política fiscal deve reconhecer o valor da experiência e fomentar a permanência ativa da população mais velha no mercado.

2. Criação de um Sistema de Tributação Progressivo para a Economia Digital e a Automação

Objetivo: Adaptar o modelo fiscal ao impacto da digitalização e da automação na redistribuição de riqueza.

Proposta:

- Redução da carga tributária sobre o fator trabalho, deslocando a incidência tributária para o capital e a automação.
- Implementação de uma contribuição sobre o Valor Acrescentado Líquido (VAL) para redistribuir de forma mais equitativa os ganhos provenientes da automação e da Inteligência Artificial.

- Criação de um fundo de transição digital e previdência social para financiar novas formas de segurança social adaptadas à economia digital.

Fundamentação:

- O atual modelo de financiamento da Segurança Social está excessivamente dependente do fator trabalho, mas a digitalização e automação reduzem a necessidade de mão de obra tradicional.
- Países como a Alemanha e França já estudam modelos de tributação sobre o capital digital, e Portugal deve antecipar essa tendência para manter a sustentabilidade fiscal.
- A mudança na tributação permitiria um aumento real dos salários líquidos, dinamizando a economia e reduzindo desigualdades.

3. Reforma da Tributação do Setor da Saúde para Sustentar o Envelhecimento Populacional

Objetivo: Criar um modelo de financiamento sustentável para a crescente procura por serviços de saúde devido ao envelhecimento da população.

Proposta:

- Reforma da tributação do setor farmacêutico para incentivar a inovação em terapias de longevidade e garantir preços acessíveis para medicamentos essenciais.
- Implementação de incentivos fiscais para planos de saúde privados que atendam idosos, reduzindo a sobrecarga do Serviço Nacional de Saúde (SNS).
- Criação de um Fundo Nacional de Saúde e Envelhecimento, financiado por um tributo sobre atividades de alto impacto ambiental e sanitário (ex.: poluição, tabaco, bebidas alcoólicas).

Fundamentação:

- O aumento da longevidade eleva os custos com saúde, exigindo novas fontes de financiamento.
- O modelo de financiamento misto permite preservar a universalidade do SNS, enquanto incentiva a sustentabilidade do setor privado.

Agentes: IDEFF e OCC

Tema: Literacia fiscal e terceira idade

Clotilde Celorico Palma

Proposta: Concepção e implementação de medidas de Literacia Fiscal especificamente direccionadas à terceira idade, ex., elaboração de folhetos e livros pedagógicos sobre o sistema fiscal e as obrigações daí decorrentes, acções de auxílio no preenchimento das declarações fiscais e de atribuição de competências digitais.

Fundamentação: A terceira idade tem sido esquecida nos programas de Cidadania e Educação Fiscal.

Naturalmente que o envelhecimento da população a que assistimos actualmente e as previsões no que ao futuro diz respeito, bem como o ambiente digital em que vivemos, tornam mais premente a adopção de medidas de literacia fiscal direccionadas à população idosa.

Portugal participou pela primeira vez no Estudo da OCDE *Inquérito às Competências dos Adultos de 2023* com 31 países que avalia as competências da população em literacia, numeracia e resolução adaptativa de problemas - Cerca de 40% dos adultos que vivem em Portugal só conseguem compreender textos simples e resolver aritmética básica, segundo o estudo os portugueses apenas são melhores do que os chilenos.

Agentes: As acções podem e devem ser levadas a cabo por diversos agentes para além da Administração Tributária, da Ordem dos Contabilistas Certificados e de outras entidades, nomeadamente através de voluntariado, podendo a academia ter um relevante papel, nomeadamente junto dos municípios.

Tema: Exclusão da tributação de mais-valias imobiliárias para maiores de 65 anos

Francisco Nicolau Domingos

Proposta: Acesso ao número de declarações “Modelo 3” de IRS com reinvestimento efetuado na aquisição de um contrato de seguro, de uma adesão individual a um fundo de pensões aberto ou contribuição para o regime público de capitalização. Relevante é, ainda, o acesso ao valor médio inscrito para reinvestimento com fonte no artigo 10.º, números 5 e 7, do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (“CIRS”).

Fundamentação: A teleologia subjacente à exclusão de tributação prevista no artigo 10.º, números 5 e 7, do CIRS está na neutralidade fiscal da habitação e na política fiscal adequada para financiar as necessidades humanas decorrentes do envelhecimento.

Agentes: A ação deve ser levada a cabo pela Autoridade Tributária e Aduaneira (“AT”) com a divulgação, para fins científicos, da sobredita informação. O acesso ao número de declarações “Modelo 3” de IRS submetidas, com o valor médio do reinvestimento, permitirá analisar a eficácia da exclusão de tributação.

Tema: Benefícios fiscais à terceira idade

Guilherme W. d'Oliveira Martins

Proposta: Criação de benefícios fiscais para a terceira idade – criação de um regime próprio que reabilite as deduções específicas em sede de categoria H do IRS existentes antes de 2008

Fundamentação: Quer em sede de IRS, quer em sede de IRC, a fiscalidade dos benefícios fiscais concentrado no investimento apenas está concentrada naquilo que o legislador entende como política social, pela concretização dos artigos 63.º e 72.º da CRP. Como os objetivos extrafiscais exprimem “diretamente um fim social admitido pela Constituição”, ao contrário do princípio da capacidade contributiva, que exprime apenas “um modo de prosseguimento do fim social do financiamento das despesas públicas”, o legislador muito dificilmente encontra formulas de discriminação da terceira idade, remetendo para o regime geral, nomeadamente a consideração do regime de tributação em sede de categoria H das pensões.

Agentes: Proposta de Lei do Governo, com aprovação pela Assembleia da República.

Tema: Por um Regime Jurídico Especial do Trabalho Dedicado

Jesuíno Alcântara Martins

Proposta: Definição e estruturação de um Regime Jurídico Especial do Trabalho Dedicado que permita que os cidadãos, independentemente das razões factuais ou jurídicas que tenham determinado a sua inclusão no grupo dos reformados/aposentados, possam continuar a participar de forma ativa no mercado de trabalho partilhando a sua experiência e os seus conhecimentos técnicos, contribuindo, assim, para o desenvolvimento económico e social da sociedade.

Fundamentação: Os contributos da ciência e as condições de vida têm permitindo um significativo incremento na esperança média de vida, a qual em Portugal ultrapassa os 80 anos. Não faz, portanto, sentido que pessoas que pretendam continuar a ter uma vida ativa e participativa na sociedade e no mercado de trabalho sejam forçadas a alterar substancialmente o seu modo de vida pela simples razão de terem atingido um determinado patamar etário (65 - 70 anos), quando a sua vontade é continuar a partilhar com as empresas, os demais trabalhadores e com a sociedade a sua experiência profissional e o conhecimento técnico adquiridos aos longo de muitos anos. Esta partilha constitui um fator relevante para a dinâmica intergeracional entre os jovens e as pessoas idosas, potenciando a sua integração nas organizações empresariais, com benefícios significativos nos domínios do conhecimento experiencial, técnico e da cultura organizacional. O sistemático envelhecimento da população aconselha que exista maior interação entre os jovens e as pessoas idosas que se recusam a aceitar a inatividade profissional.

Agentes: A implementação deste novo regime exige um diálogo entre os diversos agentes empresariais, designadamente associações empresariais, sindicais e sociais, e as entidades públicas com responsabilidades nas áreas conexas, de forma a identificar a contextualização, os objetivos e as vantagens da implementação do regime jurídico do trabalho dedicado, para posteriormente o Governo legislar sobre a matéria.

Tema: Tributação do Rendimento dos Jovens

Miguel Correia

Proposta:

Embora, de um ponto de vista teórico, atenta a especificidade da realidade nacional, o IRS Jovem nos pareça uma medida com mérito económico e com cabimento constitucional, impõe-se implementar um estudo aprofundado ao mérito económico da medida, incluindo a avaliação da sua eficácia face aos objetivos prosseguidos. A análise poderá ser realizada tanto recorrendo aos dados relativos à aplicação dos anteriores regimes, como aos que o futuro próximo nos trará. Seria também altamente recomendável avaliar as consequências de um desagravamento geral em sede de IRS, incluindo as suas consequências comparativas para o prosseguimento dos objetivos de justiça intergeracional e de retenção e atração de talento almejados por este esquema de benefício.

Fundamentação:

Idealmente, deveria ter sido realizada uma detalhada análise *ex ante* do IRS Jovem, que incluísse a definição de KPIs (*Key Performance Indicators*) adequados e das fontes de informação a utilizar para uma avaliação rigorosa da eficácia e eficiência da medida nos anos vindouros. Desconhecemos se foi o caso. Poder-se-á, não obstante, trabalhar numa base *ex post*, desenvolvendo as metodologias que se demonstrarem mais adequadas para implementar esta avaliação com o maior rigor possível.

Agentes: A U-Tax parece-nos a entidade adequada para esta avaliação.

Tema: IRS - Terceira idade (Agregado familiar do sujeito passivo)

Paulo Marques

Proposta: O ascendente com mais de 65 anos de idade poderá integrar o agregado familiar em sede de IRS, à semelhança dos dependentes. No caso do ascendente, seria quando viva efetivamente em comunhão de habitação com o sujeito passivo, desde que o ascendente não aufera rendimento superior à pensão mínima do regime geral.

Fundamentação: Em sede de IRS, existe alguma incoerência lógica ao estarem previstas diversas deduções à coleta em relação aos ascendentes do sujeito passivo (artigos 78.º, n.º 1, alínea a), 78.º-A, n.ºs 1, alínea c) e 2, alínea b), 84.º, n.º 2 e 87.º, n.º 1, do Código do IRS) e, por outro lado, nem sequer poderem integrar o agregado familiar, apesar da dependência económica face ao sujeito passivo.

Agentes: Proposta de Lei do Governo, com aprovação pela Assembleia da República.

Tema: Proposta Viager para Portugal

Rogério Fernandes Ferreira

Proposta:

O contrato *viager* é uma modalidade contratual, já implementada noutros países e muito comum em França, que se traduz a venda de imóveis próprios, mediante o pagamento de um depósito inicial e prestações periódicas (rendas), geralmente vitalícias, com ou sem manutenção do usufruto pelo vendedor.

Este tipo de contrato pode surgir como uma alternativa complementar às pensões de reforma irrisórias que o estado português não tem capacidade de aumentar nos próximos anos e, provavelmente, virão mesmo a diminuir, permitindo aos cidadãos transformar o valor dos seus imóveis (cuja aquisição os bancos e o Estado promoveram nos últimos 50 anos), em que poderão continuar a habitar, em rendas periódicas que lhes asseguram maior estabilidade financeira. E a criação de um regime jurídico e fiscal específico para o contrato *viager* em Portugal poderá maximizar as vantagens, económicas e sociais, desta modalidade contratual, em conformidade às necessidades individuais, familiares e do país que pretende satisfazer.

A liberdade contratual, consagrada no ordenamento jurídico português, permite que as partes estabeleçam os termos e as condições do contrato *viager* – que é comum em França - de acordo com as suas necessidades e interesses próprios. Mas a criação de um regime específico para o contrato *viager* contribuiria para promover a sua efetiva e controlada introdução em Portugal, resolver alguns dos problemas socioeconómicos existentes e clarificar os direitos e obrigações das partes, promovendo a sua adoção.

Esse regime deveria incluir disposições várias sobre a formalização do contrato, as modalidades permitidas, os requisitos para a manutenção do usufruto pelo vendedor e as obrigações fiscais associadas, no âmbito da tributação de mais-valias e rendimentos prediais e do IMT e Imposto do Selo (vg. que o momento da alienação fosse tratado, para o vendedor, como gerador de mais-valias; que a tributação das rendas vitalícias assumisse a natureza de rendimentos prediais, eventualmente sujeita a uma taxa reduzida, que não houvesse “dupla tributação” nessas duas situações, ou que o cálculo

das mais-valias futuras relacionadas com a alienação fosse ajustado em função de regras semelhantes às actualmente aplicáveis ao usufruto).

Fundamentação:

As exigências demográficas, sociais e económicas atuais, decorrentes do envelhecimento da população portuguesa e a necessidade de garantir e aumentar o valor das reformas, tornam premente a adoção de medidas que complementem o sistema público de proteção social.

Agentes:

Legislador (a Assembleia da República, necessariamente, e o Governo).

Tema: Tributação da terceira idade em função do respetivo estatuto fiscal

Sónia Martins Reis

Proposta: Criação de um regime fiscal com condições preferenciais para pensionistas e redução das taxas de retenção na fonte a título mensal aplicável aos rendimentos da categoria H

Fundamentação: O enquadramento fiscal dos pensionistas tem originado a criação e implementação de regimes fiscais mais favoráveis por toda a Europa, não só, mas também, em obediência ao princípio da igualdade tributária. Nesse sentido, tendo como finalidade garantir a existência de instrumentos de competitividade fiscal em Portugal, considera-se que seria francamente profícuo proceder-se à criação de um regime fiscal aplicável a pensionistas que não tenham sido residentes em Portugal nos últimos cinco anos e pretendam fixar residência fiscal no país, determinando-se uma taxa de tributação de 8% aplicável às pensões em outros países.

Outra das propostas que avançamos implicaria uma redução das taxas de retenção na fonte aplicáveis mensalmente aos rendimentos da categoria H em obediência ao princípio da igualdade tributária. A redução das taxas de retenção na fonte aplicáveis mensalmente aos pensionistas permitirá um maior rendimento líquido que poderá implicar uma maior receita em sede de outros impostos, nomeadamente do IVA.

Agentes: Proposta de Lei do Governo, com aprovação pela Assembleia da República.