

Relatório UTAO n.º 17/2020

Atividade voluntária dos Bombeiros: impactos orçamentais da PPL n.º 15/XIV

Coleção: Publicações não periódicas

14 de julho de 2020

Ficha técnica

A análise efetuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República. Nos termos da [Lei n.º 13/2010, de 19 de julho](#), a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe assessoria técnica especializada através da elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre gestão orçamental e financeira pública.

Este estudo, orientado e revisto por Rui Nuno Baleiras, foi elaborado por Patrícia Silva Gonçalves.

Modelo de documento elaborado por António Antunes, com o apoio de Rui Nuno Baleiras.

Título: Atividade voluntária dos Bombeiros: impactos orçamentais da PPL n.º 15/XIV

Coleção: Publicações não periódicas

Relatório UTAO N.º 17/2020

Data de publicação: 14 de julho de 2020

Data-limite para incorporação de informação: 06/07/2020

Disponível em: <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>.

Índice Geral

Índice Geral.....	i
Índice de Tabelas	i
Índice de Figuras.....	i
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	i
Sumário executivo	1
1 Introdução	3
2 Objetivos da PPL e alterações introduzidas ao Código do IRS.....	3
3 Regime atual de tributação da atividade voluntária dos bombeiros	4
4 Regime de tributação da atividade voluntária dos bombeiros proposto na PPL n.º 15/XIV	10
5 Impacto da PPL n.º 15/XIV na receita fiscal ao longo de um ano.....	12

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Bombeiros a operar em Portugal entre 2017 e 2019.....	7
Tabela 2 – Rendimento anual reportado ao abrigo do n.º 18 do artigo 72.º do CIRS em 2017 e 2018	13
Tabela 3 – Nova receita média anual gerada pelo englobamento dos rendimentos dos bombeiros voluntários em virtude das alterações propostas na PPL n.º 15/XIV	15

Índice de Figuras

Figura 1 – Tributação atual das compensações e subsídios referentes à atividade voluntária dos Bombeiros Voluntários	9
Figura 2 – Tributação atual das compensações e subsídios referentes à atividade voluntária dos Bombeiros Profissionais	10
Figura 3 – Proposta de alteração da tributação de compensações e subsídios referentes à atividade voluntária dos Bombeiros Voluntários.....	11
Figura 4 – Proposta de alteração da tributação de compensações e subsídios referentes à atividade voluntária dos Bombeiros Profissionais.....	12

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

AdC	Administração Central
AdL	Administração Local
AP	Administrações Públicas
ALRAM	Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira
ANEPC	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária
BCE	Banco Central Europeu
BdP	Banco de Portugal
CIRS	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
DLR	Decreto Legislativo Regional
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
PAOE	(Segunda) Proposta de Alteração do Orçamento do Estado
PPL	Proposta de Lei
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

Sumário executivo

- i. **Reúnem-se sob esta epígrafe os resultados principais da análise do impacto orçamental da Proposta de Lei n.º 15/XIV (PPL n.º 15/XIV).** Resultados mais detalhados e a fundamentação completa de todas as conclusões preenchem os capítulos seguintes.
- ii. **A PPL n.º 15/XIV tem como objetivo a “... eliminação da tributação, em sede de IRS, sobre as compensações e subsídios auferidos pelos bombeiros portugueses na prestação de serviço voluntário.”** Para o efeito, propõe alterações à redação do n.º 7 do artigo 12.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS) e a revogação do n.º 18 do artigo 72.º do mesmo Código.
- iii. **Da análise dos efeitos orçamentais diretos produzidos pela PPL n.º 15/XIV, conclui-se que:**
 - a) **No caso dos bombeiros voluntários, existem efeitos contrários sobre a receita fiscal.** Porém, as limitações quanto à informação quantitativa disponível não permitem aferir com exatidão se existirá, em termos líquidos, um ganho ou uma perda de receita fiscal para as Administrações Públicas. É, no entanto, possível estimar um intervalo para o impacto sobre a receita fiscal que incide sobre o bombeiros voluntários, que oscila entre uma perda de 3847 € e um ganho de 2303 €, por ano;
 - b) **No que se refere aos bombeiros profissionais, as alterações propostas conduzem a uma redução de receita fiscal** resultante da tributação da atividade voluntária de bombeiro. Contudo, não é possível quantificar essa perda de receita a partir da informação quantitativa disponível.
- iv. **Conclui-se ainda que as alterações ao CIRS previstas na PPL n.º 15/XIV não satisfazem integralmente o objetivo explicitado no preâmbulo da PPL: eliminar a tributação em sede de IRS das compensações e dos subsídios da atividade voluntária dos bombeiros.**

1 Introdução

1. O presente relatório avalia os impactos orçamentais na receita das Administrações Públicas decorrentes da Proposta de Lei n.º 15/XIV/1.ª ALRAM (PPL n.º 15/XIV). A PPL em apreço é da iniciativa da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRAM) e data de 9 de janeiro de 2020. Tem como propósito alterar a tributação da atividade voluntária dos bombeiros prevista nos termos do Código do IRS (CIRS) e tem entrada em vigor prevista para o primeiro dia do ano civil seguinte ao da sua publicação. Esta iniciativa legislativa deu entrada na Assembleia da República a 5 de fevereiro de 2020 e encontra-se atualmente em apreciação na Comissão de Orçamento e Finanças (COF).

2. A realização deste trabalho resulta de uma solicitação expressa da COF à UTAO para avaliar o impacto orçamental da PPL, na sequência de requerimento oral apresentado pelo Grupo Parlamentar do PSD. O requerimento foi aprovado na reunião da COF de 8 de junho de 2020. Por mensagem de correio-e transmitida à UTAO em 12 de junho, através da Equipa de Apoio à COF, o Presidente desta comissão solicitou à Unidade a quantificação do “montante absoluto expectável de perda de receita fiscal ao longo de um ano”, se a PPL n.º 15/XIV vier a ser aprovada no Parlamento. Por se encontrar nessa data em elaboração pela UTAO o relatório de avaliação da segunda Proposta de Alteração ao Orçamento do Estado de 2020 (PAOE/2020), foi solicitado que o estudo pudesse ser remetido à COF num prazo de 10 dias úteis após a entrega desse relatório, a qual veio a ocorrer no dia 15 de junho. Aquele prazo foi, porém, ultrapassado, uma vez que não foi possível em tempo útil estudar a proposta e obter das entidades competentes os esclarecimentos de índole quantitativa indispensáveis para a realização do estudo. O Coordenador da UTAO informou o Presidente da COF desta restrição por mensagem de correio-e de 22 de junho. Entretanto, as primeiras respostas chegaram, desenvolveu-se um processo iterativo com as entidades consultadas e foi possível, finalmente, trabalhar os dados e escrever a presente avaliação.

3. Para elaboração do presente relatório foram consultadas a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), cuja pronta colaboração aqui fica registada. A informação solicitada prendeu-se com questões de natureza técnica e organizativa da atividade voluntária desenvolvida pelos bombeiros e com questões de ordem quantitativa sobre dimensão do corpo de bombeiros e tributação, elementos indispensáveis para analisar o impacto da PPL e para dar resposta à questão colocada.

2 Objetivos da PPL e alterações introduzidas ao Código do IRS

4. A PPL n.º 15/XIV, conforme consta do próprio título da iniciativa legislativa, tem como objetivo a:

“... eliminação da tributação, em sede de IRS, sobre as compensações e subsídios auferidos pelos bombeiros portugueses na prestação de serviço voluntário.”

5. São duas as alterações que o diploma propõe introduzir ao CIRS:

(i) **Alterar a redação do n.º 7 do artigo 12.º do CIRS (“Delimitação negativa de incidência”) para:**

“7 - O IRS não incide sobre as compensações e subsídios, referentes à atividade voluntária, postos à disposição dos bombeiros pelas autoridades de Proteção Civil, e pagos pelas respetivas entidades detentoras de corpos de bombeiros, nos termos do respetivo enquadramento legal.”

(ii) **Revogar o n.º 17 do artigo 72.º do CIRS (“Taxas especiais”), que corresponde ao n.º 18 na redação do CIRS atualmente em vigor.** Com efeito, entre a entrega da PPL n.º 15/XIV, em 5 de fevereiro de 2020, e o momento de fecho da receção de dados para este relatório (6 de julho de 2020) o CIRS foi alterado. A redação do n.º 17 do artigo em apreço manteve-se inalterada, mas houve uma renumeração. Em virtude da alteração no CIRS introduzida pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março,

esta norma que a PPL pretende revogar passou a ser o n.º 18 do artigo 72.º. Doravante, este número passará a ser referido no documento de acordo com a sua numeração atual.

3 Regime atual de tributação da atividade voluntária dos bombeiros

6. A avaliação das alterações introduzidas ao CIRS pela PPL n.º 15/XIV requer a avaliação prévia do regime de tributação da atividade voluntária dos bombeiros que decorre das normas atualmente em vigor que a PPL pretende alterar.

7. A redação atual das normas do CIRS que a PPL n.º 15/XIV pretende alterar é a seguinte:

“Artigo 12.º

Delimitação negativa de incidência

[...]

7 - O IRS não incide sobre as compensações e subsídios, referentes à atividade voluntária, postos à disposição dos bombeiros pela Autoridade Nacional de Proteção Civil, municípios e comunidades intermunicipais e pagos pelas respetivas entidades detentoras de corpos de bombeiros, no âmbito do dispositivo especial de combate a incêndios florestais e do dispositivo conjunto de proteção e socorro na Serra da Estrela, nos termos do respetivo enquadramento legal.”

(Redação dada pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro)

“Artigo 72.º

Taxas especiais

[...]

18 - Para efeitos da aplicação da taxa prevista no n.º 7, são equiparadas a gratificações auferidas pela prestação ou em razão da prestação de trabalho, quando não atribuídas pela entidade patronal, as compensações e subsídios, referentes à atividade voluntária, postos à disposição dos bombeiros, pelas associações humanitárias de bombeiros, até ao limite máximo anual, por bombeiro, de três vezes o indexante de apoios sociais.”

(Anterior n.º 17, na redação e na numeração dadas pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março

A redação está conforme o texto introduzido originalmente enquanto n.º 13 pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro)

A taxa prevista no n.º 7 do artigo 72.º a que alude o n.º 18 anteriormente transcrito, é a taxa autónoma de 10%. Esta taxa autónoma aplica-se às gratificações não atribuídas pela entidade patronal nem por entidade que com esta mantenha relações de grupo, domínio ou simples participação, independentemente da respetiva localização geográfica.

8. A AT emitiu, em devido tempo, esclarecimentos sobre o alcance das normas citadas. Por se tratar de uma matéria complexa, ambos os artigos que a PPL propõe agora alterar foram, na sua redação atual, objeto de esclarecimento por parte da Autoridade Tributária (AT) quanto à sua interpretação e aplicação. Importa, pois, ter em conta na análise aqui feita o teor deste esclarecimento.

9. O âmbito de aplicação do n.º 7 do artigo 12.º foi objeto de esclarecimento por parte da AT. Consta de uma [Informação Vinculativa](#) despachada em 24 de abril de 2018. Esta Informação resultou de um requerimento apresentado por uma associação humanitária de bombeiros, no Processo n.º 930/2018, e dispõe o seguinte para efeitos de interpretação do n.º 7:

“ (...)

2 – Verifica-se, assim, que foi alargado o âmbito da exclusão tributária prevista naquele normativo, passando o mesmo a abranger as compensações e subsídios atribuídos por municípios e comunidades intermunicipais, a bombeiros, na atividade voluntária, no âmbito do dispositivo especial de

combate a incêndios florestais e do dispositivo conjunto de proteção e socorro na Serra da Estrela e não somente aqueles que são atribuídos pela Autoridade Nacional de Proteção Civil.

3 – Deste modo, desde que respeitados todos os condicionalismos referentes ao seu enquadramento legal, as verbas destinadas ao reforço do dispositivo legal de combate a incêndios florestais disponibilizadas por um município e postas à disposição dos corpos de bombeiros voluntários estão excluídas de tributação nos termos do disposto no n.º 7 do artigo 12.º do Código do IRS."

10. Na sequência de dúvidas suscitadas quanto ao âmbito de aplicação do n.º 18 do artigo 72.º, a AT emitiu um esclarecimento sobre a aplicação desta norma no [Ofício Circulado n.º 20197](#), de outubro de 2017. Àquela data, o atual n.º 18 era o então n.º 13 do artigo 72.º. Apesar das sucessivas renumerações, a sua redação manteve-se inalterada desde a Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro. Os esclarecimentos prestados no Ofício Circulado sobre a aplicação da norma foram os seguintes (sublinhado introduzido pela UTAO):

"1. As importâncias atribuídas aos bombeiros voluntários que visem compensar a prestação ou a disponibilidade para a prestação das referidas atividades são consideradas rendimentos do trabalho dependente - categoria A - artigo 2.º do Código do IRS.

(...)

3. A letra da lei apenas faz referência às compensações e subsídios, postos à disposição dos bombeiros, pelas associações humanitárias de bombeiros, não havendo referência a outras entidades que possam realizar aqueles pagamentos a bombeiros voluntários, como é o caso dos municípios.

4. Entende-se, porém, tratar-se de uma situação em que o legislador disse menos do que pretendia dizer, pois seria sua intenção desagrar a tributação sobre as compensações e subsídios atribuídos aos bombeiros voluntários independentemente da entidade onde estes se integram.

5. De facto, tendo presente que a norma do n.º 7 do artigo 12.º do Código do IRS que exclui da tributação as compensações e subsídios referentes à atividade voluntária postos à disposição dos bombeiros pela Autoridade Nacional de Proteção Civil, no âmbito do dispositivo especial de combate a incêndios florestais e nos termos do respetivo enquadramento legal, tem uma formulação mais ampla ao referir "que sejam pagos pelas respetivas entidades detentoras de corpos de bombeiros" é de inferir que o legislador aquando da formulação da norma do n.º 13 do artigo 72.º do mesmo diploma legal disse efetivamente menos do que queria dizer, ao referir " ... postos à disposição dos bombeiros, pelas associações humanitárias de bombeiros ... ".

6. Assim, deve entender-se que o sentido da norma ultrapassa o que resulta estritamente da sua literalidade, pelo que se considera que estão abrangidos pela norma do n.º 13 do artigo 72.º do Código do IRS as compensações e subsídios, referentes à atividade voluntária, postos à disposição dos bombeiros, até ao limite máximo anual, por bombeiro, de três vezes o indexante de apoios sociais, quer pelas associações humanitárias de bombeiros quer pelos municípios que detenham corpos de bombeiros nos termos admitidos na lei."

11. Na análise que se segue, são tomados em consideração os esclarecimentos confididos quer na Informação Vinculativa da AT para a interpretação do regime de tributação que decorre do n.º 7 do artigo 12.º, quer no Ofício Circulado n.º 20197 da AT relativo à interpretação do n.º 18 do artigo 72.º.

12. Igualmente relevante para determinar a aplicabilidade das normas atuais de tributação da atividade voluntária dos bombeiros em sede de IRS é a informação prestada pela ANEPC no que respeita à identificação das autoridades de proteção civil. Em resposta à questão colocada pela UTAO, a ANEPC esclareceu que, nos termos do artigo 1.º da Lei de Bases da Proteção Civil, aprovada pela Lei n.º 27/2006, de 3 de junho, na sua redação:

"... a proteção civil é desenvolvida pelo Estado, pelas Regiões Autónomas e pelas autarquias locais."

Deste modo, são autoridades de proteção civil no Continente a ANEPC e os municípios, e nas Regiões Autónomas os respetivos Serviços Regionais de Proteção Civil dos Açores e da Madeira.

13. Em termos de aplicação geográfica no território português, apesar de o n.º 7 do artigo 12.º do CIRS referir explicitamente a “Autoridade Nacional de Proteção Civil”, que é uma das autoridades de proteção civil no Continente, considera-se que a sua aplicabilidade se estende a todo o território português, incluindo as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. A redação em vigor desta norma parece pensada para o território continental. Nele, exercem competências no domínio da proteção civil a ANEPC, os municípios e as comunidades intermunicipais. As autoridades da Região Autónoma da Madeira (RAM) sentiram necessidade de precisar em diploma regional a aplicação do disposto naquela norma aos bombeiros da região através da publicação do Decreto Legislativo Regional (DLR) n.º 6/2015/M. O mesmo procede, no artigo 13.º, à adaptação orgânica da Lei n.º 53/2013, de 26 de julho, que criou a isenção de tributação em sede de IRS das compensações e subsídios nos termos do n.º 7 do artigo 12.º, nos seguintes termos:

“As referências legais feitas na Lei n.º 53/2013, de 26 de julho, à Autoridade Nacional de Proteção Civil consideram-se reportadas, na Região Autónoma da Madeira, ao Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM.”.

Presume-se que, no caso da Região Autónoma dos Açores (RAA), igual adaptação terá sido feita para efeitos de aplicação do CIRS. Contudo, a UTAO não conseguiu localizar o diploma de adaptação.

14. A atividade voluntária de bombeiro será maioritariamente desenvolvida por bombeiros voluntários, embora possa também ser desenvolvida por bombeiros profissionais. De acordo com o Decreto-Lei n.º 247/2007, de 27 de junho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 248/2012, de 21 de junho, na sua redação atual, e tendo em consideração a informação prestada pela ANEPC, existem diferentes tipos de Corpos de Bombeiros:

- (i) Corpos de Bombeiros Profissionais – constituídos exclusivamente por bombeiros profissionais. São também designados por Corpos de Bombeiros Sapadores e só podem ser detidos por um Município;
- (ii) Corpos de Bombeiros Mistos – constituídos por bombeiros profissionais e por bombeiros voluntários. Podem ser detidos por um Município (designados por Corpos de Bombeiros Municipais) ou por uma Associação Humanitária de Bombeiros;
- (iii) Corpos de Bombeiros Voluntários – constituídos por bombeiros voluntários. Podem ser detidos por uma Associação Humanitária de Bombeiros.

15. Importa agora identificar quais os bombeiros que podem exercer a atividade em regime de voluntariado. Aos Bombeiros Sapadores (referidos no ponto (i)), está vedado o exercício de qualquer atividade como bombeiro voluntário. Os bombeiros profissionais integrados nos Corpos de Bombeiros Mistos (ponto (ii)) podem prestar serviço em atividade voluntária no seu corpo de bombeiros, desde que tal atividade seja realizada fora do seu horário de trabalho ou em período de férias. Os bombeiros voluntários (pontos (ii) e (iii)) são aqueles que, pela natureza intrínseca das suas funções, prestam atividade voluntária de bombeiro, quer se encontrem integrados em Corpos Mistos de Bombeiros ou em Corpos de Bombeiros Voluntários. Qualquer bombeiro, seja ele profissional ou voluntário, não pode exercer a sua atividade em mais do que um Corpo de Bombeiros. Podem ainda existir Corpos Privativos de Bombeiros, detidos por outras pessoas coletivas privadas que, por razões da sua atividade ou do seu património, pretendam criar e manter um corpo profissional de bombeiros para autoproteção.

16. A atividade voluntária dos bombeiros a que alude o n.º 7 do artigo 12.º corresponde a um subconjunto dos diferentes tipos de atividades que podem ser desenvolvidas pelos bombeiros. O Decreto-Lei n.º 247/2007, de 21 de junho, na alínea a) do artigo 2.º, define o conceito de bombeiro e enuncia as atividades que pode desenvolver:

“Para efeitos do presente decreto-lei, entende-se por:

a) “Bombeiro” o indivíduo que, integrado de forma profissional ou voluntária num corpo de bombeiros, tem por atividade cumprir as missões deste, nomeadamente a proteção de vidas humanas e bens em perigo, mediante a prevenção e extinção de incêndios, o socorro de feridos, doentes ou náufragos, e a prestação de outros serviços previstos nos regulamentos internos e demais legislação aplicável;

(...)”.

17. De acordo com a informação disponibilizada pela ANEPC, a maioria dos bombeiros a atuar em Portugal é constituída por bombeiros voluntários, existindo, em 2019, no território nacional 2,3 bombeiros voluntários por cada bombeiro profissional. Com efeito, cerca de 70% dos bombeiros a operar em Portugal naquele ano era bombeiro voluntário (Tabela 1). Esta percentagem reduziu-se ligeiramente desde 2017, ano em que os bombeiros voluntários representavam cerca de 72% do total de bombeiros em Portugal. Esta desproporção reflete, fundamentalmente, a realidade do território continental, já que tanto na Região Autónoma da Madeira, como na Região Autónoma dos Açores, a repartição entre bombeiros voluntários e bombeiros profissionais é mais equilibrada.

Tabela 1 – Bombeiros a operar em Portugal entre 2017 e 2019

	2017			2018			2019		
	Bombeiros Voluntários	Bombeiros Profissionais	Total	Bombeiros Voluntários	Bombeiros Profissionais	Total	Bombeiros Voluntários	Bombeiros Profissionais	Total
<i>Número de bombeiros:</i>									
Continente	21 991	8 211	30 202	22 043	8 645	30 688	21 596	8 953	30 549
Região Autónoma da Madeira	318	354	672	342	360	702	316	396	712
Região Autónoma dos Açores	550	301	851	499	379	878	454	376	830
Portugal	22 859	8 866	31 725	22 884	9 384	32 268	22 366	9 725	32 091
<i>Em percentagem do total:</i>									
Continente	72,8	27,2	100,0	71,8	28,2	100,0	70,7	29,3	100,0
Região Autónoma da Madeira	47,3	52,7	100,0	48,7	51,3	100,0	44,4	55,6	100,0
Região Autónoma dos Açores	64,6	35,4	100,0	56,8	43,2	100,0	54,7	45,3	100,0
Portugal	72,1	27,9	100,0	70,9	29,1	100,0	69,7	30,3	100,0

Fontes: ANEPC e cálculos da UTAO.

18. Todos os subsídios e compensações auferidos pela realização de atividade voluntária de bombeiro são, à partida, considerados rendimentos da categoria A em sede de IRS e, salvo disposição em contrário, são englobados no rendimento do sujeito passivo e sujeitos a tributação. Esta interpretação decorre diretamente do artigo 1.º do CIRS sobre a “Base do imposto”, que atribui um sentido lato ao que pode ser considerado como “rendimento”, e ainda do artigo 2.º do CIRS que define os “Rendimentos da categoria A”. Aliás, esta é também a interpretação explicitamente realizada pela AT no ponto 1 do [Ofício Circulado n.º 20197](#) referido no parágrafo 10, a propósito da interpretação do atual n.º 18 do artigo 72.º. Portanto, à partida (ou seja, excluindo as exceções previstas, precisamente nas normas para bombeiros dos artigos 12.º e 72.º), a tributação das gratificações e dos subsídios atribuídos aos bombeiros decorre como no caso geral do IRS, i.e., segundo as regras aplicáveis à generalidade dos rendimentos do trabalho.

19. O n.º 7 do artigo 12.º sobre a “Delimitação negativa de incidência” e o n.º 18 do artigo 72.º relativo às “Taxas especiais” do CIRS vêm identificar exceções à regra geral referida no parágrafo anterior. No primeiro caso, o n.º 7 do artigo 12.º vem isentar de tributação uma parte desse rendimento e, no segundo caso, o n.º 18 do artigo 72.º vem dispor que parte desse rendimento, até ao limite de três vezes o Indicante de Apoios Sociais (IAS), é taxado à taxa autónoma especial de 10%.

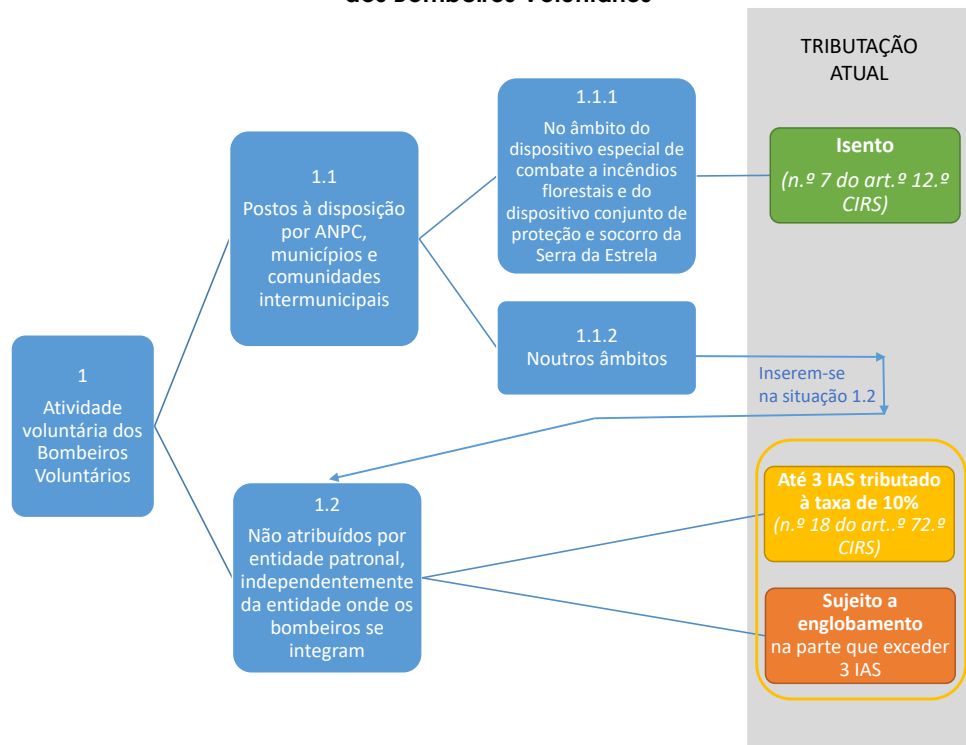
20. Na interpretação da tributação atual da atividade voluntária de bombeiro, importa distinguir entre bombeiros voluntários e bombeiros profissionais; só aos bombeiros voluntários aproveita a redução fiscal permitida pelo n.º 18 do artigo 72.º do CIRS. Esta distinção decorre do facto de o n.º 18 do artigo 72.º ser aplicável a compensações e subsídios não atribuídos pela entidade patronal (ver parágrafo 7). Por conseguinte, enquadra-se nesta norma a atividade voluntária de bombeiro realizada por bombeiros voluntários, mas fica excluída a que é realizada por bombeiros profissionais. Para perceber por que é que a atividade voluntária exercida por bombeiros profissionais está excluída do âmbito de aplicação do n.º 18 do art. 72.º, começa-se por recordar que, conforme referido no parágrafo 14, aos bombeiros profissionais integrados em Bombeiros Sapadores está vedada a realização de atividade voluntária. Para os restantes bombeiros profissionais, aos quais é permitida a realização de atividade voluntária de bombeiro, esta atividade será sempre exercida no seu Corpo de Bombeiros, uma vez que um bombeiro não pode exercer a sua atividade em mais do que um Corpo de Bombeiros, como já explicitado anteriormente no mesmo parágrafo. Considerem-se então, em separado, o caso dos profissionais integrados em Corpos Mistos detidos por associações humanitárias e o caso dos profissionais pertencentes a Corpos Mistos detidos por municípios:

- a) Profissionais em Corpos Mistos detidos por associações humanitárias — eventuais compensações e subsídios que recebam por contrapartida de voluntariado estão excluídos do âmbito de aplicação do n.º 18 do artigo 72.º porque a associação humanitária que disponibilizar esta forma de rendimento é simultaneamente a sua entidade patronal;
- b) Profissionais em Corpos Mistos detidos por municípios — com a interpretação extensiva que a AT faz desta norma (*vide* parágrafo 10), eventuais compensações e subsídios que um município atribua aos profissionais ao serviço do seu corpo misto também são considerados como rendimento pago pela entidade patronal, razão para caírem fora da alçada do n.º 18 do artigo 72.º. Teoricamente, poderia dar-se o caso de uma associação humanitária financiar o trabalho voluntário prestado por bombeiros profissionais que fossem trabalhadores de um corpo misto municipal. Porém, não se vislumbra razão para tal suceder na prática. A UTAO não encontrou evidência na informação institucional recebida da ANEPC que sustente a prática desse tipo de financiamento. Logo, no que se segue, assumirá que também estes profissionais não estão abrangidos pelo benefício fiscal definido no n.º 18 do artigo 72.º do CIRS.

21. A tributação atual de compensações e subsídios referentes à atividade voluntária de bombeiro realizada por bombeiros voluntários encontra-se descrita na **Erro! A origem da referência não foi encontrada..** No atual quadro legal previsto no CIRS, as compensações e subsídios postos à disposição por ANEPC, municípios e comunidades intermunicipais e, num sentido mais lato, por todas as autoridades de proteção civil existentes no território nacional (*vide* parágrafo 13), desde que se reportem a um fim específico, que é serem disponibilizados no âmbito do dispositivo especial de combate a incêndios florestais e do dispositivo conjunto de proteção e socorro da Serra da Estrela, encontram-se na Situação 1.1.1 na **Erro! A origem da referência não foi encontrada..** Estes rendimentos, por aplicação do n.º 7 do artigo 12.º, encontram-se isentos de tributação em sede de IRS. Caso sejam colocados à disposição pelas autoridades nacionais de proteção civil noutros âmbitos, que não os referidos no ponto anterior, enquadram-se na Situação 1.1.2 da **Erro! A origem da referência não foi encontrada..**; por sua vez, esta reconduz-se à Situação 1.2. Sem mais, estes rendimentos ficariam sujeitos ao regime geral do IRS. Há, contudo, outra norma no CIRS dirigida a compensações e subsídios atribuídos a bombeiros pelo exercício de funções em regime de voluntariado: n.º 18 do artigo 72.º do CIRS. Esta norma enquadra as compensações e subsídios, não atribuídos pela entidade patronal, referentes à atividade voluntária de bombeiro, que é o caso da relação contratual em que se insere sempre a atividade dos bombeiros voluntários. A norma ainda acrescenta na sua redação "...postos à disposição dos bombeiros pelas associações humanitárias de bombeiros..." (*vide* a redação atual do CIRS no parágrafo 7), o que interpretado literalmente poderia deixar de fora bombeiros voluntários inseridos em Corpos Mistos na dependência de um município (*vide* alínea (ii) do parágrafo 14). Contudo, o [Ofício Circulado n.º 20197](#) da AT sobre a interpretação desta norma, referida no parágrafo 10, veio esclarecer, na conclusão apresentada no seu ponto 6, que "... deve entender-se que o sentido da norma ultrapassa o que resulta estritamente da sua literalidade..." e que abrange "... quer [as verbas colocadas à disposição] pelas associações humanitárias de bombeiros quer pelos municípios que detenham corpos de bombeiros nos termos admitidos na lei...". **Deste modo, o n.º 18 do artigo 72.º abrange todas as compensações e subsídios referentes à atividade voluntária de bombeiro colocadas à disposição de todos os bombeiros voluntários (exceto a delimitação negativa de incidência prevista no n.º 7 do artigo 12.º) e prevê que estes montantes até**

ao limite máximo anual de três IAS sejam tributados à taxa especial de 10%, sendo o remanescente objeto de englobamento obrigatório nos rendimentos da categoria A, conforme o caso geral descrito no parágrafo 18. Consequentemente, todas as compensações e subsídios pela prestação da atividade voluntária de bombeiro auferida pelos bombeiros voluntários acaba por enquadrar-se necessariamente, nos termos do CIRS, no n.º 18 do artigo 72.º ou no n.º 7 do artigo 12.º.

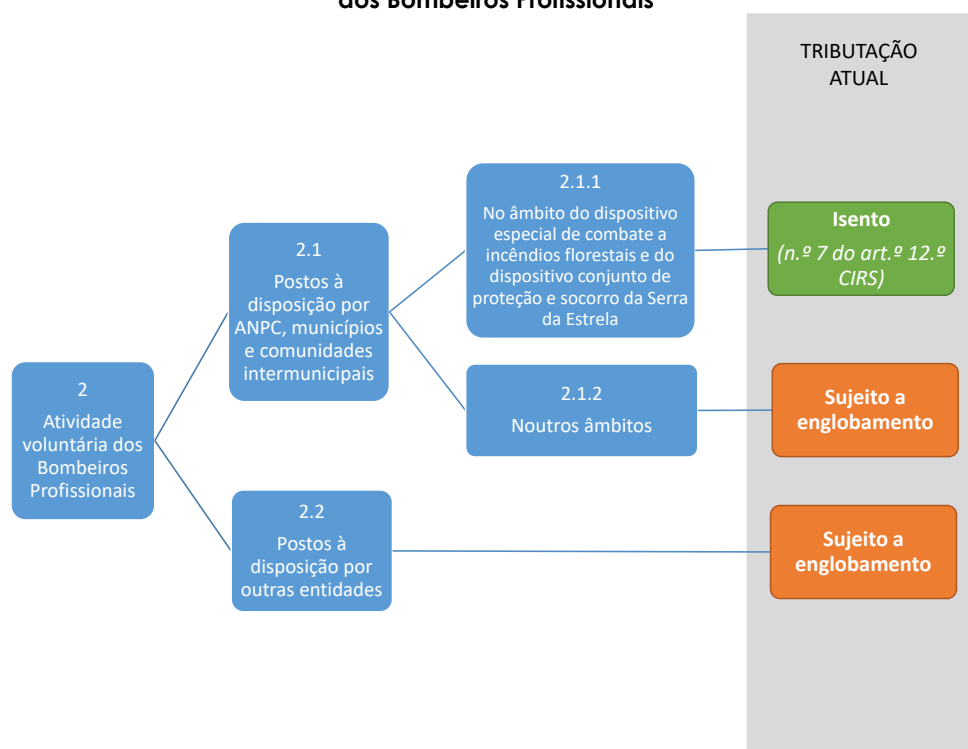
Figura 1 – Tributação atual das compensações e subsídios referentes à atividade voluntária dos Bombeiros Voluntários



Fontes: CIRS e UTAO.

22. Na Figura 2 encontra-se descrita a tributação atual das compensações e subsídios referentes à atividade voluntária de bombeiro realizada por bombeiros profissionais. No caso dos bombeiros profissionais, as compensações e subsídios postos à disposição por ANEPC, municípios e comunidades intermunicipais, no âmbito do dispositivo especial de combate a incêndios florestais e do dispositivo conjunto de proteção e socorro da Serra da Estrela, identificadas na Situação 2.1.1 da Figura 2, têm uma tributação idêntica à dos bombeiros voluntários descrita no parágrafo anterior. Este rendimento encontra-se isento de tributação, nos termos do n.º 7 do artigo 12.º do CIRS. As restantes compensações e subsídios auferidos pelos bombeiros profissionais no âmbito da sua atividade voluntária de bombeiro, independentemente da entidade que os coloca à disposição (o que abrange as Situações 2.1.2 e 2.2 da Figura 2), são necessariamente atribuídas pela respetiva entidade patronal, pelo que não se enquadram no n.º 18 do artigo 72.º (cf. parágrafo 20) e são, desse modo, na sua totalidade sujeitos a englobamento em sede de IRS, juntamente com os restantes rendimentos da categoria A. Recordar-se que aos bombeiros profissionais só é possível exercer funções em regime de voluntariado ao serviço do seu próprio corpo de bombeiros e, portanto, ao serviço da sua entidade empregadora. Assim, os eventuais subsídios e compensações que uma associação humanitária (ou um município) coloque à disposição dos bombeiros profissionais do seu corpo misto são rendimento atribuído pela entidade patronal dos mesmos e logo caem fora da alçada do n.º 18 do artigo 72.º (no caso dos municípios, na interpretação extensiva feita pela AT e explicada no parágrafo 10). Finalmente, não se vislumbra razão para que uma associação humanitária ou um Município coloque rendimento à disposição de bombeiros profissionais que sejam trabalhadores de outras entidades, o que barra a derradeira possibilidade de haver bombeiros profissionais a beneficiar do desconto oferecido pelo n.º 18 do artigo 72.º.

Figura 2 – Tributação atual das compensações e subsídios referentes à atividade voluntária dos Bombeiros Profissionais



Fontes: CIRS e UTAO.

4 Regime de tributação da atividade voluntária dos bombeiros proposto na PPL n.º 15/XIV

23. Trate-se agora da proposta de alteração da tributação prevista na PPL n.º 15/XIV. Para melhor visualização das modificações pretendidas, reproduzem-se, nos pontos abaixo, as normas em vigor, identificando-se explicitamente as alterações previstas. O texto rasurado identifica o texto que a proposta elimina e texto a negrito realça o texto que a proposta adita:

- (i) Alteração da redação do n.º 7 do artigo 12.º do CIRS (“*Delimitação negativa de incidência*”):

Artigo 12.º

Delimitação negativa de incidência

[...]

7 - O IRS não incide sobre as compensações e subsídios, referentes à atividade voluntária, postos à disposição dos bombeiros ~~pela Autoridade Nacional de Proteção Civil, municípios e comunidades intermunicipais~~ **pelas autoridades de Proteção Civil**, e pagos pelas respetivas entidades detentoras de corpos de bombeiros, ~~no âmbito do dispositivo especial de combate a incêndios florestais e do dispositivo conjunto de proteção e socorro na Serra da Estrela~~, nos termos do respetivo enquadramento legal.

- (ii) Revogação do n.º 17 (atual n.º 18) do artigo 72.º do CIRS (“*Taxas especiais*”):

Artigo 72.º

Taxas especiais

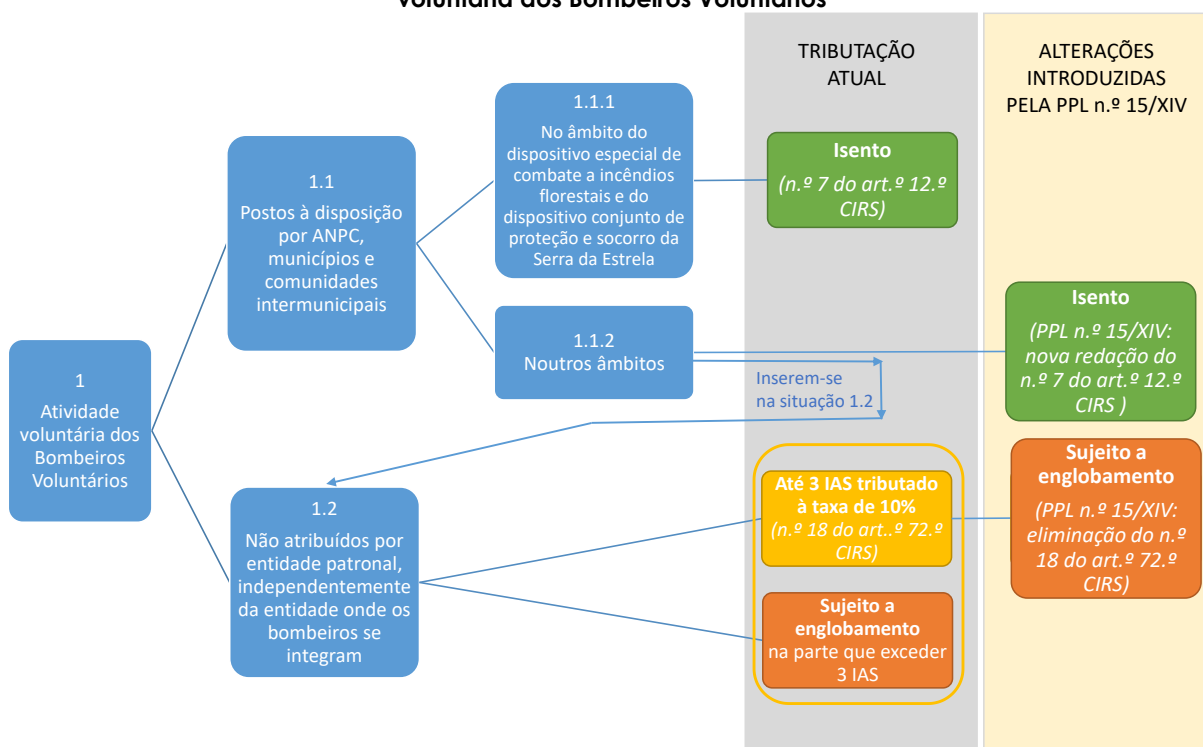
[...]

~~18 - Para efeitos da aplicação da taxa prevista no n.º 7, são equiparadas a gratificações auferidas pela prestação ou em razão da prestação de trabalho, quando não atribuídas pela entidade patronal, as compensações e subsídios, referentes à atividade voluntária, postos à disposição dos bombeiros, pelas associações humanitárias de bombeiros, até ao limite máximo anual, por bombeiro, de três vezes o indexante de apoios sociais.~~

24. As alterações introduzidas pela PPL n.º 15/XIV ao n.º 7 do artigo 12.º do CIRS alargam o âmbito da delimitação negativa de incidência da tributação das compensações e subsídios referentes à atividade voluntária de bombeiro. Com efeito, passam a estar excluídas da tributação em sede de IRS as todas as compensações e subsídios referente à atividade voluntária, postos à disposição dos bombeiros pelas autoridades de Proteção Civil, **qualquer que seja o âmbito em que os mesmos sejam atribuídos.** Em resultado desta alteração, no caso dos bombeiros voluntários, os rendimentos da Situação 1.1.2 da Figura 3 passam a estar também isentos de tributação em sede de IRS. No caso dos bombeiros profissionais, os rendimentos identificados na Situação 2.1.2 da Figura 4, que se encontram atualmente sujeitos a englobamento, **passam a estar igualmente isentos.** Por sua vez, a substituição da designação das entidades que atribuem as compensações e subsídios de "Autoridade Nacional de Proteção Civil, municípios e comunidades intermunicipais" para a designação mais abrangente "autoridades de Proteção Civil" não altera, na prática, a abrangência da norma de delimitação negativa de incidência. A diferença entre as duas designações reporta-se aos Serviços Regionais de Proteção Civil da Região Autónoma dos Açores e da Madeira. A nova redação vem resolver a ambiguidade da norma em vigor quanto ao âmbito territorial da sua aplicação: só território continental ou este e o dos arquipélagos — vide a necessidade de diplomas regionais de adaptação referida no parágrafo 13.

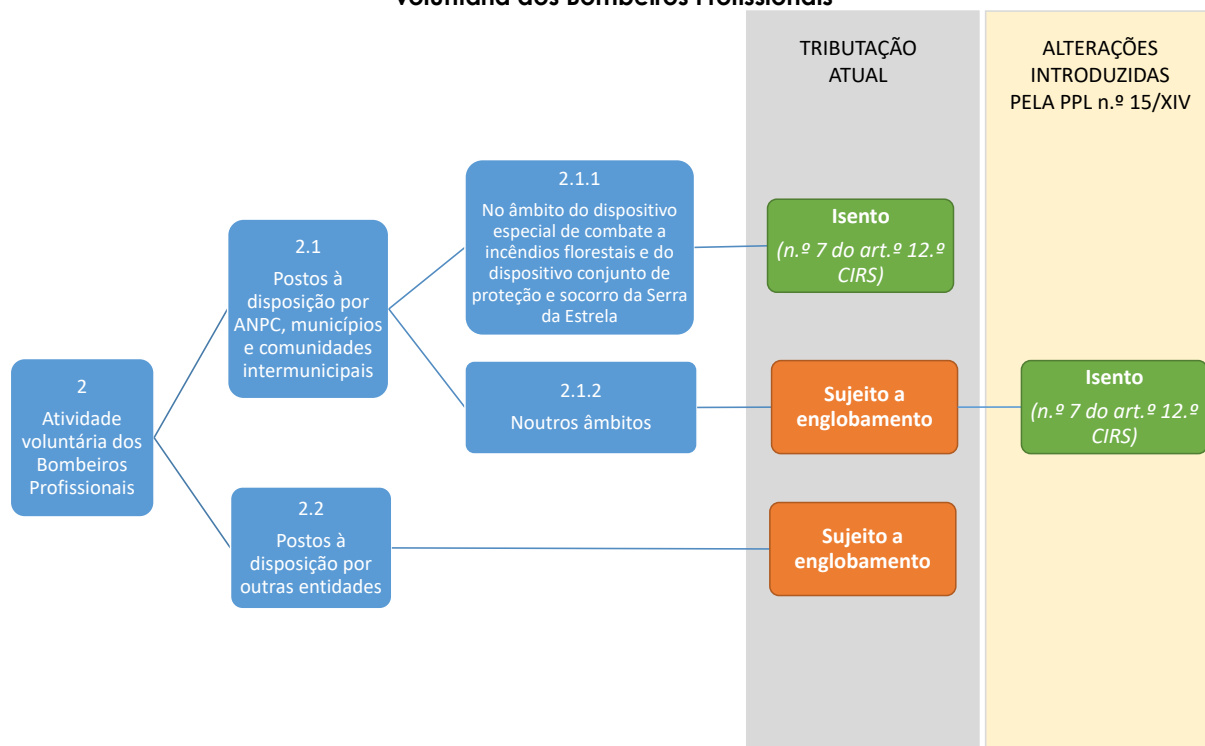
25. A revogação do n.º 18 do artigo 72.º proposta na PPL n.º 15/XIV agrava a tributação de compensações e subsídios referentes à atividade voluntária de bombeiro dos bombeiros voluntários que não se encontrem abrangidas pelo n.º 7 do artigo 12.º. A norma que a PPL se propõe revogar não se aplica aos bombeiros profissionais, de acordo com o exposto no parágrafo 21. As alterações ao nível da tributação que decorrem da revogação desta norma têm impacto exclusivamente na tributação dos bombeiros voluntários, e de acordo com a ilustração na Figura 3. As compensações e os subsídios atribuídos por associações humanitárias referentes à atividade voluntária de bombeiro auferidos pelos bombeiros voluntários são, no âmbito da atual redação do CIRS, tributadas à taxa autónoma de 10% até ao limite máximo de três IAS, sendo o remanescente objeto de englobamento com os restantes rendimentos da categoria A. Com a revogação desta norma, proposta na PPL n.º 15/XVI, todo o rendimento correspondente à Situação 1.2 da Figura 3 passa então a ser englobado. Uma vez que a tributação à taxa autónoma de 10% pretendia desagravar a tributação destes rendimentos em sede de IRS, pode presumir-se que o seu englobamento obrigatório, que decorre das alterações propostas na PPL, corresponderá a um agravamento da sua tributação.

Figura 3 – Proposta de alteração da tributação de compensações e subsídios referentes à atividade voluntária dos Bombeiros Voluntários



Fontes: CIRS e UTAO.

Figura 4 – Proposta de alteração da tributação de compensações e subsídios referentes à atividade voluntária dos Bombeiros Profissionais



Fontes: CIRS e UTAO.

26. Em face das alterações propostas para a tributação das compensações e dos subsídios da atividade voluntária dos bombeiros expostas nos parágrafos anteriores, conclui-se que as alterações ao CIRS previstas na PPL n.º 15/XIV não vão ao encontro do objetivo da PPL, de eliminar a tributação de todos estes rendimentos em sede de IRS. Para os bombeiros voluntários, não só permanecem sujeitos a tributação em sede de IRS as compensações e os subsídios relativos à atividade voluntária que não sejam postos à disposição pelas autoridades de Proteção Civil, como também se introduz com a PPL um aumento da sua tributação, na medida em que estes rendimentos passam a ser englobados na sua totalidade nos rendimentos da categoria A. Para os bombeiros profissionais, também não se verifica uma eliminação da tributação das compensações e subsídios referentes à atividade voluntária de bombeiro, porque a PPL não altera a tributação destes rendimentos que não sejam postos à disposição pelas autoridades de Proteção Civil, que se mantêm, deste modo, sujeitos a englobamento obrigatório. Para alcançar o objetivo de eliminar a “... tributação, em sede de IRS, sobre as compensações e subsídios auferidos pelos bombeiros portugueses na prestação de serviço voluntário...”, em conformidade com o objetivo explicitamente referido no título da proposta legislativa (vide parágrafo 4), recomenda-se, portanto, a reformulação do articulado.

5 Impacto da PPL n.º 15/XIV na receita fiscal ao longo de um ano

27. Para aferir o impacto da PPL n.º 15/XIV na receita fiscal ao longo de um ano, importa distinguir os efeitos sobre a tributação dos rendimentos dos bombeiros voluntários dos que resultam da tributação sobre os rendimentos dos bombeiros profissionais, uma vez que se afiguram diferentes. Tendo em conta os impactos produzidos pela alteração do n.º 7 do artigo 12.º, referidos no parágrafo 24, e os efeitos da revogação do n.º 18 do artigo 72.º, explicitados no parágrafo 25, resultam os seguintes efeitos:

- (i) Bombeiros voluntários (vide Figura 3 do Capítulo 4) – do montante total de rendimentos que atualmente se enquadram no n.º 18 do artigo 72.º do IRS, e que se encontram sujeitos à taxa autónoma de 10% até ao limite anual de três IAS, uma parte (a que decorre da Situação 1.1.2 da Figura) passa a ficar isenta de tributação, havendo por esta via uma redução da receita fiscal. A outra parte, que decorre dos rendimentos identificados na Situação 1.2 da Figura, passa a ser englobada na sua totalidade nos rendimentos da categoria A, havendo, à partida,

por esta via, um aumento da receita fiscal (veja-se, a este propósito, a parte final do parágrafo25);

- (ii) Bombeiros profissionais (vide Figura 4 do Capítulo 4) – os rendimentos identificados na Situação 2.1.2 da Figura 4 nos termos propostos pela PPL deixam de estar sujeitos a englobamento nos rendimentos da categoria A e passam a estar isentos, o que se traduz numa redução da receita fiscal.

28. No caso dos bombeiros voluntários, em que existem efeitos contrários sobre a receita fiscal, as limitações quanto à informação quantitativa disponível não permitem aferir com exatidão se existirá, em termos líquidos, um ganho ou uma perda de receita fiscal para as Administrações Públicas. Identificados, no ponto (i) do parágrafo anterior, os efeitos sobre a receita fiscal paga pelos bombeiros voluntários enquanto contribuintes, sucede que não é possível distinguir, na informação quantitativa disponível, entre o montante de rendimentos da Situação 1.1.2, que dão origem a uma perda de receita fiscal, e o montante de rendimentos da Situação 1.2, que conduzem a um aumento da receita fiscal. Por se enquadrarem ambos atualmente no âmbito do n.º 18 do artigo 72.º, o seu valor é reportado conjuntamente na declaração anual de rendimentos, no código 408 do Anexo A do modelo 3, no qual o valor total é reportado de forma autonomizada até ao limite de três IAS. Este regime de tributação foi introduzido pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, sendo aplicável a partir do ano de imposto de 2017. A informação disponibilizada pela AT identifica para os anos de 2017 e 2018 os valores reportados no âmbito deste regime e a respetiva receita fiscal na Tabela 2. Considerando a informação dos dois anos disponíveis, em média, estes rendimentos no seu conjunto geraram uma receita fiscal de 3847 €. Cada contribuinte reportou, em média, um rendimento de 428 € e, de acordo com informação da AT, apenas quatro contribuintes em 2017 e três contribuintes em 2018 reportaram um valor igual ao limite de três IAS. Em princípio, serão estes contribuintes que poderão ter auferido nos anos em causa montantes de compensações e subsídios superiores a três IAS.¹

Tabela 2 – Rendimento anual reportado ao abrigo do n.º 18 do artigo 72.º do CIRS em 2017 e 2018

Ano	Circunscrição	N.º Titulares dos Rendimentos	Montante de Rendimentos (em €)	Receita de Imposto à Taxa Especial (10%) (em €)	Rendimento médio por Contribuinte (em €)
2017	Continente	93	34 073	3 407	366
	Região Autónoma dos Açores	1	30	3	30
	Região Autónoma da Madeira	-	-	-	-
	Portugal	94	34 103	3 410	363
2018	Continente	87	42 833	4 283	492
	Região Autónoma dos Açores	-	-	-	-
	Região Autónoma da Madeira	-	-	-	-
	Portugal	87	42 833	4 283	492
Média 2017 e 2018	Portugal	-	38 468	3 847	428

Fontes: AT e cálculos da UTAO.

29. É, no entanto, possível estimar um intervalo para o impacto sobre a receita fiscal que decorre da alteração da tributação dos rendimentos proposta pela PPL n.º 15/XIV, que incide sobre o bombeiros voluntários. Este impacto situa-se num intervalo que oscila entre uma perda de 3847 € e um ganho de 2303 €. Dada a impossibilidade de distinguir entre a parcela de rendimento que passa a ficar isenta nos

¹ Como observação lateral neste exercício de quantificação, a UTAO deixa como motivo de reflexão por que é que num universo nacional de quase 22.900 bombeiros voluntários (dados na Tabela 1) apenas menos de uma centena declara ter auferido compensações e subsídios atribuídos por associações humanitárias e municípios. O próprio valor total irrisório destes rendimentos declarados causa estranheza (Tabela 2).

termos da PLL e a que passa a ser englobada no rendimento da categoria A, é necessário estabelecer um intervalo que possa balizar o impacto orçamental desta iniciativa legislativa, em que:

- (i) **o limiar mínimo do intervalo corresponderá ao cenário em que todo o rendimento atualmente reportado ao abrigo do n.º 18 do artigo 72.º corresponda a rendimentos que passam a ficar isentos**, ou seja, são todos rendimentos do tipo 1.2 da Figura 3 no Capítulo 4. Nestas circunstâncias, toda a receita fiscal reportada naquele âmbito até ao valor de três IAS será perdida, o que corresponderá, em média, a uma perda de 3847 € por ano (valor médio de 2017 e 2018). Neste limiar, em rigor, ainda se perderia a receita fiscal decorrente do englobamento dos rendimentos que superam três IAS por contribuinte. No entanto, dado o reduzido número de contribuintes que potencialmente se encontraram nessa situação em 2017 e 2018 (vide final do parágrafo 28), assume-se que essa perda de receita será negligenciável.
- (ii) **o limiar máximo para o impacto na receita fiscal, pelo contrário, corresponderá ao cenário em que se assume que todo o rendimento reportado ao abrigo do n.º 18 do artigo 72.º corresponde à parcela de rendimento que passa a ter englobamento obrigatório**, ou seja, assume-se que a totalidade dos rendimentos da Situação 1.2 da Figura 3 no Capítulo 4 corresponde a compensações e subsídios da Situação 1.1.2. Neste caso, o contribuinte em vez de pagar a taxa autónoma de 10% passa a englobar nos rendimentos da categoria A e a ser, deste modo, taxado à taxa efetiva média correspondente ao seu escalão de rendimento. Neste caso, o impacto sobre a receita fiscal, correspondente ao limiar máximo do intervalo, será obtido pela diferença entre a nova receita gerada pela tributação proposta na PPL e a receita gerada pela redação atual do código do IRS:

limiar máximo do intervalo

$$= R \text{ (nova receita média anual gerada pelo englobamento)} \\ - \text{ Receita média anual atual à taxa de 10\%}$$

A nova receita fiscal gerada anualmente pelo englobamento, R , é calculada como a média dos dois últimos anos para os quais se apuraram dados de cobrança, da seguinte forma:

$$R = \frac{\sum_{a=2017}^{2018} \sum_{i=1}^N y_{i,a} t_{i,a}}{2} \approx \frac{\sum_{a=2017}^{2018} \bar{y}_a \bar{t}_a}{2},$$

em que a designa o ano (2017 ou 2018), i o contribuinte individual, $y_{i,a}$ o rendimento de compensações e subsídios do contribuinte i no ano a , $t_{i,a}$ a taxa efetiva de tributação do contribuinte i no ano a , \bar{y}_a a média de compensações e subsídios declarados no ano a e \bar{t}_a a taxa efetiva média de tributação no ano a para os contribuintes que reportaram rendimentos no âmbito do n.º 18 do artigo 72.º.

A escassez de informação fiscal obriga a uma hipótese técnica. Não sendo possível dispor de microdados com informação individualizada por contribuinte, no cálculo da nova receita gerada pelo englobamento, toma-se como aproximação o produto entre o valor do rendimento reportado em cada ano ao abrigo do n.º 18 do artigo 72.º e a taxa efetiva média em cada ano para o conjunto de contribuintes em análise. Assume-se, igualmente, que o englobamento do referido rendimento não leva a uma alteração de escalão do contribuinte médio representativo. Apurada, desta forma, a nova receita gerada por englobamento em cada um dos anos, de 2017 e 2018, toma-se em seguida a média destes valores (vide equação anterior), o que resulta numa receita fiscal de 6149 € (Tabela 3).

Tabela 3 – Nova receita média anual gerada pelo englobamento dos rendimentos dos bombeiros voluntários em virtude das alterações propostas na PPL n.º 15/XIV

Ano	Montante de Rendimentos (em €)	Taxa efetiva média (em %)	Nova receita média anual (PPL n.º 15/XIV) (em €)
2017	34 103	18,1	6 173
2018	42 833	14,3	6 125
Média 2017 e 2018	38 468	-	6 149

Fontes: AT e cálculos da UTAO.

Recuperando a equação anterior, resulta então que o limiar máximo para o impacto sobre a receita fiscal gerada pelos bombeiros voluntários será:

limiar máximo do intervalo

= ***Nova receita média anual gerada pelo englobamento***

– ***Receita média anual atual à taxa de 10%*** = 6149 – 3847 = 2303

- (iii) **Em suma**, o impacto sobre a receita fiscal que decorre da alteração da tributação proposta para a atividade voluntária de bombeiro realizada por bombeiros voluntários poderá oscilar entre uma perda de receita de 3847 € e um acréscimo de receita de 2303 € num ano. Este cálculo pressupõe que esse ano terá exatamente uma distribuição de rendimentos declarados igual à distribuição média verificada nos anos de 2017 e 2018.

30. No que se refere aos bombeiros profissionais, as alterações propostas pela PPL n.º 15/XIV conduzem a uma redução de receita fiscal resultante da tributação da atividade voluntária de bombeiro. Contudo, não é possível quantificar essa perda de receita a partir da informação quantitativa disponível. Os rendimentos auferidos sob a forma de compensações e subsídios referentes à atividade voluntária de bombeiro postos à disposição dos bombeiros profissionais pelas autoridades de proteção civil, atribuídos noutros âmbitos que não o “... o dispositivo especial de combate a incêndios florestais e do dispositivo conjunto de proteção e socorro na Serra da Estrela...”, deixam de estar sujeitos a englobamento para passarem a estar isentos, conforme se explicita no ponto (ii) do parágrafo 27. Esta alteração implica uma perda de receita para as Administrações Públicas. Porém, a AT não consegue saber qual foi no passado recente o valor de tais compensações e subsídios, já que esse montante é declarado de modo agregado, em conjunto, com os demais rendimentos do trabalho pagos pelas entidades patronais. Não existe um campo nas declarações de rendimentos que permita segregar tal montante. Esta matéria-prima é indispensável para a UTAO poder quantificar a perda de receita fiscal; a sua inexistência impede a quantificação pretendida.

31. Os impactos orçamentais apurados são apenas os diretos. É sabido que a atribuição de rendimento coletável por uma entidade privada a um contribuinte gera um efeito direto sobre a receita fiscal e efeitos induzidos sobre a receita fiscal e a despesa pública. Os efeitos induzidos decorrem da aplicação que o contribuinte fizer daquele rendimento na aquisição de bens e serviços mercantis (e sujeitos a impostos) e na fruição de bens e serviços disponibilizados pelas AP com custo marginal estritamente positivo, bem como do funcionamento do mecanismo do multiplicador. A análise da UTAO nos parágrafos anteriores, como se percebeu, apenas pretendeu avaliar os efeitos diretos. A impossibilidade de avaliar os efeitos induzidos não quer dizer que eles não existam.



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

AV. DOM CARLOS I, N.º 128 A 132 | 1200-651 LISBOA, PORTUGAL

<https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>