

Relatório UTAO n.º 18/2020

Atividade voluntária dos Bombeiros: impactos orçamentais do Projeto de Lei n.º 413/XIV/1.^ª

Coleção: Publicações não periódicas

17 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 e Rui Nuno Baleiras.

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

Título: Atividade voluntária dos Bombeiros: impactos orçamentais do Projeto de Lei n.º 413/XIV/1.ª

Coleção: Publicações não periódicas

Relatório UTAO N.º 18/2020

Data de publicação: 17 de julho de 2020

Data-limite para incorporação de informação: 10/07/2020

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

Índice Geral

Índice Geral.....	i
Índice de Figuras.....	i
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	i
Sumário executivo	1
1 Introdução	3
2 Objetivos do P.JL e alterações a introduzir na legislação em vigor	3
3 Impacto orçamental das alterações propostas ao CIRS	4
4 Efeitos das alterações propostas ao Decreto-Lei n.º 87/2019 e ao Decreto-Lei n.º 55/2006	5
4.1 Identificação dos efeitos orçamentais	6
4.2 Impossibilidade de quantificação dos efeitos orçamentais	6
4.3 Análise qualitativa de efeitos económicos	7
4.3.1 Efeitos na qualidade do trabalho de bombeiro voluntário	7
4.3.2 Seleção adversa	8
4.3.3 Empregabilidade e formação profissional dos voluntários.....	8
4.3.4 Equidade intergeracional e eficiência na afetação de recursos	9
4.3.5 Produtividade do trabalho.....	10
4.4 Pistas para incentivar o trabalho voluntário na atividade de bombeiro	10

Índice de Figuras

Figura 1 – Determinação da quantidade socialmente ótima do bem ou serviço.....	9
--	---

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

AdC	Administração Central
AdL	Administração Local
ALRAM	Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira
ANEPC	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária e Aduaneiro
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CIRS	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
PAN	Partido Pessoas-Animais-Natureza
PIB	Produto Interno Bruto
P.JL	Projeto de Lei
PPL	Proposta de Lei
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

Sumário executivo

1. Reúnem-se sob esta epígrafe os resultados principais da avaliação dos impactos orçamentais do Projeto de Lei n.º 413/XIV/1.ª (PPL n.º 15/XIV). Resultados secundários e a fundamentação completa de todas as conclusões preenchem os capítulos seguintes.

2. O PPL n.º 413/XIV tem dois objetivos (citações do preâmbulo respetivo):

- **Objetivo 1:** "...a reposição da isenção da tributação em sede de IRS sobre as compensações e subsídios auferidos pelos bombeiros no âmbito da sua actividade voluntária (...)"
- **Objetivo 2:** "...que a idade de acesso à pensão, bem como ao seu complemento, pelos bombeiros voluntários que tenham, pelo menos, trinta anos de efectividade de serviço, inscritos na Caixa Geral de Aposentações, I. P. ou no regime geral de Segurança Social, seja reduzida em seis anos, face ao regime geral."

3. Propõe alcançar o Objetivo 1 alterando o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares: atribuindo nova redação ao n.º 7 do artigo 12.º e revogando o n.º 18 do artigo 72.º.

4. A análise aos efeitos orçamentais diretos produzidos pelo Objetivo 1 permite concluir 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 numérica disponível.

5. O Objetivo 2 do PPL tem efeitos diretos nas contas das Administrações Públicas (AP):

- a) **lado da receita** — a saída precoce do mercado de trabalho determina a perda de seis anos de contribuições sociais a cargo dos trabalhadores e a cargo dos empregadores e, ainda, uma perda na receita de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), correspondente ao imposto que os trabalhadores pagariam durante esses seis anos se se mantivessem empregados;
- b) **Lado da despesa** — a entrada precoce na situação de aposentação ou reforma com pensão acrescida face à que seria atribuída no regime de proteção social a que o trabalhador teria direito na ausência do PPL determina dois tipos de encargos adicionais para as AP: i) seis anos de pensões de velhice ou invalidez correspondentes ao período integral de antecipação da aposentação ou reforma sem penalizações e ii) diferencial vitalício no valor da pensão (o complemento de pensão), devido desde o primeiro dia da aposentação ou reforma antecipada.

6. É impossível prever quantificadamente os efeitos orçamentais diretos da concretização do Objetivo 2, já para não falar dos impactos induzidos. A avaliação dos primeiros exige microdados dos trabalhadores com serviço de bombeiro voluntário e cálculo atuarial. Os sistemas de proteção social portugueses são de tal forma fragmentados, instáveis e complexos que a construção da base de dados personalizada indispensável para responder ao pedido de quantificação é uma tarefa simplesmente impossível no prazo de dez dias úteis atribuído pela Comissão parlamentar de Orçamento e Finanças.

7. Os impactos diretos nas finanças públicas não são o único fator económico a ter em conta na decisão política sobre o PPL. Tão ou mais importantes deverão ser os efeitos económicos das propostas sobre aposentação antecipada e pensão reforçada vertidas naquela iniciativa legislativa — sobretudo na ausência de previsões sobre o custo líquido das propostas para os contribuintes.

8. O Capítulo 4 deste relatório demonstra cinco inconvenientes económicos decorrentes da aprovação das propostas do P.J.L. que atribuem a bombeiros voluntários um regime de aposentação ou reforma privilegiado relativamente ao regime geral da Segurança Social.

- a) o acesso antecipado a uma pensão reforçada é uma compensação da sociedade pelo exercício no passado da atividade de bombeiro voluntário, mas que não incorpora nenhum estímulo para que essa atividade tenha sido bem exercida.
- b) As propostas em causas comportam um risco não negligenciável de seleção adversa: diz-se que há "seleção adversa" quando os incentivos dados para exercer determinadas funções atraem indivíduos com piores aptidões para o exercício das mesmas. A última coisa que se deveria promover com a atribuição do acesso a um regime privilegiado de aposentação ou reforma seria a atração para o sistema de voluntariado de pessoas primordialmente interessadas em se reformar mais cedo e com mais dinheiro do que os seus colegas de profissão nas mesmas condições.
- c) A atribuição do direito a reforma antecipada tem o risco de diminuir a empregabilidade e a aposta na formação profissional dos bombeiros voluntários no exercício da sua atividade profissional, que cresce à medida que a idade de aposentação se aproximar.
- d) O P.J.L. gera pressões para uma sobreprovisão do serviço de bombeiros voluntários no presente e uma repartição do financiamento dos custos que não é equitativa do ponto de vista intergeracional. Não é equitativa porque os custos são pagos fundamentalmente pelas gerações futuras, que são as que menos beneficiam do serviço prestado no presente.
- e) A retirada precoce do mercado de trabalho priva o país de seis anos da produtividade do trabalhador que seja bombeiro voluntário.

9. Existe uma maneira alternativa de a sociedade retribuir os benefícios recebidos dos bombeiros voluntários que não tem nenhum dos cinco inconvenientes acima identificados e ainda oferece a vantagem de o seu custo orçamental poder ser previsto de um modo substancialmente mais simples e rápido.

Trata-se de conceber uma retribuição pecuniária em função da assiduidade e da qualidade do serviço prestado pelo bombeiro voluntário, a atribuir várias vezes por ano. O dinheiro para o pagamento ao voluntário sairia do orçamento do corpo de bombeiros, ainda que pudesse ter origem, parcial ou integral, num financiamento público (municipal, regional ou central). Desta forma, a entidade gestora do serviço de voluntariado, ao ter que pagar pelo serviço recebido, estaria melhor incentivada a fazer uma utilização responsável do regime de voluntariado. De igual modo, com o valor da retribuição a refletir a avaliação do desempenho, haveria um alinhamento de incentivos entre o bombeiro voluntário e a entidade gestora.

1 Introdução

10. O presente relatório avalia os impactos orçamentais na receita das Administrações Públicas decorrentes do Projeto de Lei n.º 413/XIV/1.º (PJL n.º 413/XIV). O PJL em apreço é da iniciativa do Grupo Parlamentar do PAN e data de 29 de maio de 2020. Tem como propósito alterar a tributação da atividade voluntária dos bombeiros prevista no Código do IRS (CIRS) e as condições de acesso à pensão, e ao seu complemento, dos trabalhadores que exercem funções de bombeiro voluntário. O diploma prevê a sua entrada em vigor com o Orçamento do Estado subsequente à sua publicação, caso venha a ser aprovado. Esta iniciativa legislativa encontra-se atualmente em apreciação na Comissão de Orçamento e Finanças (COF).

11. A realização deste trabalho resulta de uma solicitação da COF à UTAO para avaliar o impacto orçamental do PJL, na sequência da aprovação da metodologia de apreciação do diploma em reunião da COF de 2 de julho de 2020. Por mensagem de correio-e transmitida à UTAO em 6 de julho, através da Equipa de Apoio à COF, o Presidente desta Comissão solicitou à Unidade a quantificação do “impacto orçamental desta iniciativa legislativa” no caso de o PJL n.º 413/XIV vir a ser aprovado no Parlamento sem alterações. Foi solicitado que o estudo pudesse ser remetido à COF num prazo de 10 dias úteis.

12. A elaboração do presente relatório beneficiou dos esclarecimentos e das informações prestados pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), no âmbito da realização do Relatório UTAO n.º 17/2020, e 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 a avaliação de impacto orçamental da iniciativa legislativa apreciada no referido relatório. Recorde-se que esse documento avaliou o impacto orçamental da [Proposta de Lei n.º 15/XIV/1.º](#) (PPL n.º 15/XIV), que propõe a isenção de IRS sobre contribuições e subsídios atribuídos por conta da atividade voluntária de bombeiro.

13. Há uma sobreposição parcial entre as propostas da PPL n.º 15/XIV e as propostas do PJL n.º 413/XIV. As iniciativas coincidem na parte fiscal: ambas estabelecem a mesma redação alternativa para o número 7 do artigo 12.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS) e ambas pretendem eliminar o n.º 18 do artigo 72.º do mesmo código. Por isso, a avaliação do impacto orçamental direto das propostas fiscais do PJL n.º 413/XIV, objeto do Capítulo 3 abaixo, coincide com a avaliação da PPL n.º 15/XIV apresentada no [Relatório UTAO n.º 17/2020](#), de 14 de julho. O PJL n.º 413/XIV distingue-se da outra iniciativa por propor, ainda, o acesso dos bombeiros voluntários à reforma ou à aposentação antecipada. Nesta parte, será necessária uma análise adicional para avaliar os efeitos orçamentais diretos da proposta; esta surge no Capítulo 4.

2 Objetivos do PJL e alterações a introduzir na legislação em vigor

14. O PJL n.º 413/XIV define no seu preâmbulo dois objetivos:

Objetivo 1: “...a reposição da isenção da **tributação em sede de IRS** sobre as compensações e subsídios auferidos pelos bombeiros no âmbito da sua actividade voluntária (...);”

Objetivo 2: “...que a idade de **acesso à pensão, bem como ao seu complemento**, pelos bombeiros voluntários que tenham, pelo menos, trinta anos de efectividade de serviço, inscritos na Caixa Geral de Aposentações, I. P. ou no regime geral de Segurança Social, seja reduzida em seis anos, face ao regime geral.”

15. Para o efeito, o PJL propõe alterações a três diplomas: o Código do IRS (CIRS), o Decreto-Lei n.º 87/2019, de 2 de julho, e o Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de março. Estas alterações podem ser agrupadas em dois conjuntos distintos de acordo com o objetivo a que se reportam:

15.1. Alterações ao CIRS — prendem-se com o **Objetivo 1**, o primeiro dos dois objetivos indicados no parágrafo anterior. Concretamente, são propostas neste domínio:

- (i) Alteração da 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) Revogação do n.º 18 do artigo 72.º do CIRS (“*Taxas especiais*”).

15.2. Alterações aos Decretos-Lei que regulam a idade do **acesso à pensão e ao seu complemento** — estão diretamente ligadas ao **Objetivo 2**, o segundo objetivo do PJI n.º 413/XIV referido no parágrafo 14 acima. Concretamente, são propostas neste domínio (assinala-se com sublinhado da UTAO os excertos que o proponente quer aditar aos decretos-lei):

- (i) No **Decreto-Lei n.º 87/2019**, que regula as condições e as regras de atribuição e de cálculo das pensões de aposentação nas carreiras de bombeiro sapador e de bombeiro municipal:
 - Alteração da redação do artigo 1.º (“*Objeto*”) para:

“O presente decreto-lei regula as condições e as regras de atribuição e de cálculo das pensões de aposentação do regime de proteção social convergente (regime convergente) e das pensões de invalidez e velhice do regime geral de Segurança Social (regime geral) dos subscritores do regime convergente e contribuintes do regime geral integrados nas carreiras de bombeiro sapador, de bombeiro municipal (trabalhadores) e de bombeiro voluntário.”
 - Alteração da redação do artigo 2.º (“*Cálculo da pensão*”), ao qual é acrescentado um novo número face à sua redação atual:

“7- O disposto no presente artigo é aplicável com as devidas adaptações aos bombeiros integrados na carreira de bombeiro voluntário que tenham pelo menos 30 anos de serviço.”
 - Alteração da epígrafe do Capítulo I, que contém os artigos 1.º e 2.º, para:

“Condições de acesso e cálculo das pensões dos trabalhadores integrados nas carreiras de bombeiro sapador, de bombeiro municipal e de bombeiro voluntário.”
- (ii) No **Decreto-Lei n.º 55/2006**, que define as regras de execução da Lei n.º 60/2005, a qual estabelece mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões:
 - Alteração da redação do n.º 3 do artigo 5.º (“*Financiamento*”) para:

“3 - No caso da legislação especial aplicável aos militares das Forças Armadas, da Guarda Nacional Republicana, do pessoal militarizado da Marinha, da Polícia Marítima e do Exército, do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública, do pessoal da carreira de investigação e fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, do pessoal da carreira de investigação criminal, da carreira de segurança e pessoal das demais carreiras de apoio à investigação criminal responsável por funções de inspeção judiciária e recolha de prova da Polícia Judiciária, do pessoal do corpo da Guarda Prisional, e do pessoal das carreiras de bombeiro sapador, de bombeiro municipal e de bombeiro voluntário, o acréscimo de encargos resultante do seu regime por referência ao regime geral de segurança social é integralmente suportado por verbas do Orçamento do Estado.”

16. Os Capítulos seguintes procedem à análise dos impactos orçamentais da iniciativa legislativa em apreço, considerando separadamente as alterações propostas no PJI n.º 413/XIV em função dos objetivos a que se reportam. O Capítulo 3 debruça-se sobre os efeitos orçamentais das alterações ao CIRS associadas ao Objetivo 1, que foram assinaladas no parágrafo 15.1. O Capítulo 4 analisa as propostas de alterações legislativas enunciadas no parágrafo 15.2 relacionadas com o acesso à pensão e ao seu complemento e diretamente ligadas ao Objetivo 2.

3 Impacto orçamental das alterações propostas ao CIRS

17. As alterações ao CIRS previstas pelo PJI n.º 314/XIV são iguais às apresentadas na PPL n.º 15/XIV e foram objeto de análise no [Relatório UTAO n.º 17/2020](#), enviado à COF no dia 14 de julho.

18. Reproduzem-se aqui as principais conclusões quanto ao impacto orçamental que foi possível apurar naquele estudo da UTAO e remete-se para a consulta do documento o leitor interessado na sua fundamentação, bem como em resultados mais detalhados. Da análise dos efeitos orçamentais diretos produzidos pelas alterações à tributação de compensações e subsídios referente à atividade voluntária de bombeiro em sede do CIRIS, concluiu-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 os 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 numérica disponível.

4 Efeitos das alterações propostas ao Decreto-Lei n.º 87/2019 e ao Decreto-Lei n.º 55/2006

19. Em síntese, as alterações preconizadas por conta do Objetivo 2 do PJI n.º 413/XIV atribuem aos cidadãos que exerceram funções de bombeiro voluntário o acesso antecipado à aposentação ou reforma, com uma pensão de montante superior ao que resultaria do regime geral aplicável, e impõem ao Estado a obrigação de financiar o acréscimo de encargos com as pensões destas pessoas que resultar daquelas mudanças. A iniciativa apoia-se em legislação que já existe com estas características para algumas carreiras das Administrações Públicas.

20. O Decreto-Lei n.º 87/2019, de 2 de julho (adiante, DL 87/2019) consagrou um sistema especial para os bombeiros profissionais, no âmbito do regime de proteção social convergente (gerido pela Caixa Geral de Aposentações) e do regime geral da segurança social (gerido pelas entidades do subsector Segurança Social). Regula, como se disse no Capítulo 2, as condições de acesso à aposentação ou reforma e a formação do valor da pensão respetiva. O sistema é especial porque confere a estes trabalhadores o acesso à pensão antecipada, sem penalizações, seis anos antes da idade normal do regime geral da Segurança Social e lhes concede um complemento pecuniário vitalício, desde o início do período de aposentação ou reforma, que eleva o valor da pensão atribuída face ao montante a que teriam direito se fossem enquadrados naquele regime geral. Recorde-se que o regime geral é aquele em que está enquadrada a maioria dos cidadãos. A iniciativa do PAN acrescenta os bombeiros voluntários a esse regime especial dos bombeiros profissionais.

21. O Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de março (doravante, DL 55/2006), atribui ao subsector Estado a obrigação de dotar os orçamentos da Segurança Social e da CGA com as verbas necessárias para cobrir os encargos com o pagamentos das pensões de velhice e invalidez, durante o período de antecipação, e do complemento de pensão, durante todo o período de aposentação ou reforma. É um diploma que se aplica aos funcionários públicos que beneficiam, por força de legislação especial, de um regime de aposentação ou reforma mais favorável do que o regime geral da Segurança Social. É o caso atual dos bombeiros profissionais e dos trabalhadores integrados nas outras carreiras identificadas no n.º 3 do artigo 5.º — a lista vigente à data foi aditada, pela última vez, através do [DL n.º 5/2020, de 14 de fevereiro](#). A iniciativa do PAN acrescenta os bombeiros voluntários a esta lista.

22. O resto do capítulo está assim organizado. A Secção 4.1 identifica as variáveis orçamentais sobre as quais é de esperar um impacto direto ou induzido das propostas do PJI em matéria de aposentação ou reforma. A informação necessária para quantificar aqueles impactos é descrita na Secção 4.2, que conclui pela impossibilidade de realização em tempo oportuno desse exercício de avaliação. Atenta a relevância dos incentivos económicos que aquelas propostas terão no comportamento de muitos agentes, a UTAO oferece na Secção 4.3 uma análise económica qualitativa das consequências expectáveis da aprovação do PJI — serão passados em revista os efeitos plausíveis dos instrumentos de compensação do trabalho voluntário acima descritos sobre i) o empenho dos beneficiários na atividade de bombeiro voluntário, ii) a opção dos cidadãos pela prestação de trabalho voluntário, iii) a empregabilidade

e a formação profissional dos bombeiros voluntários, iv) a equidade intergeracional, e v) a produtividade do trabalho. Finalmente, a Secção 4.3.5 deixa à consideração do legislador e dos cidadãos em geral pistas para a conceção de um sistema de compensação do trabalho voluntário de bombeiro com impactos orçamentais diretos mais facilmente previsíveis e menos inconvenientes sociais dos que a análise seguinte encontrará.

4.1 Identificação dos efeitos orçamentais

23. A aprovação do P.J.L n.º 413/XIV tem efeitos diretos e efeitos induzidos nas contas das Administrações Públicas (AP). Como sucede praticamente com todas as medidas de política que envolvem dinheiro, as propostas do P.J.L sobre pensões geram implicações diretas e implicações induzidas para as finanças públicas. Os efeitos diretos são o valor nominal de:

- c) **receitas que as AP deixarão de cobrar junto dos trabalhadores e dos empregadores durante os seis anos de retirada antecipada do mercado de trabalho.** Na eventualidade de todos os indivíduos que cumpram a condição de acesso à aposentação ou reforma antecipada (terem, pelo menos, 30 anos de carreira contributiva) requererem a passagem a esta situação no primeiro dia a que ela tiverem direito, todos eles saem do mercado de trabalho seis anos antes do que sairiam na ausência do P.J.L. Esta mudança de estatuto implica, para os sistemas de proteção social a que os trabalhadores em causa estão vinculados, a **perda de seis anos de contribuições sociais a cargo dos trabalhadores e a cargo dos empregadores.** A saída precoce do mercado de trabalho determina também uma **perda na receita de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS).** Corresponde ao IRS que os trabalhadores pagariam durante esses seis anos se se mantivessem empregados;
- d) **encargos suportados pelas AP na relação direta com os pensionistas, e que decorrem estritamente da atribuição de um regime mais favorável do que o geral da Segurança Social aos trabalhadores que tenham exercido funções de bombeiro voluntário.** São eles: i) seis anos de pensões de velhice ou invalidez correspondentes ao período integral de antecipação da aposentação ou reforma sem penalizações e ii) diferencial vitalício no valor da pensão (o referido complemento de pensão), devido desde o primeiro dia da aposentação ou reforma antecipada.

24. Os efeitos induzidos nas finanças públicas decorrem da aplicação na economia dos fluxos financeiros diretos acima identificados e da repercussão das bases de incidência sobre as receitas e as despesas das AP. Ver no parágrafo 36 do [Relatório UTAO n.º 11/2020](#), de 20 de maio, uma explicação do que são os efeitos orçamentais induzidos.

4.2 Impossibilidade de quantificação dos efeitos orçamentais

25. Identificados os efeitos, coloca-se a questão de saber como será possível prever o seu valor. No que diz respeito aos **efeitos induzidos**, a resposta é mais curta. Seria necessário dispor de um modelo de previsão macroeconómica com o detalhe suficiente para captar os impulsos dados pelos efeitos orçamentais diretos e as respostas induzidas do saldo orçamental. Seria também necessário dispor dos dados quantitativos indispensáveis para alimentar e calibrar o modelo. Seria necessário dispor de recursos humanos versados neste tipo de análise empírica. Finalmente, seria necessário tempo para modelizar, correr o modelo, interpretar os resultados e escrever as conclusões. Nenhuma destas condições foi assegurada à UTAO, pelo que lhe é impossível prever os efeitos quantitativos induzidos sobre o saldo orçamental das AP pelas propostas do PAN relativas à atribuição de um regime especial de aposentação ou reforma aos trabalhadores que tenham exercido também as funções de bombeiro voluntário.

26. A quantificação dos impactos orçamentais diretos exige microdados dos trabalhadores com serviço de bombeiro voluntário e cálculo atuarial. Os efeitos diretos das propostas do PAN são permanentes e crescentes no tempo, à medida que mais cidadãos no ativo e com, pelo menos, 30 anos de atividade como bombeiro voluntário solicitam a passagem à condição de aposentado ou reformado no regime privilegiado previsto no DL 87/2019. Atendendo à diversidade de regimes contributivos e de pensões que o stock de trabalhadores registados nos sistemas de proteção social portugueses possui, quase que se

pode afirmar que cada trabalhador é um caso especial, no que diz respeito a parâmetros como a percentagem do salário descontada por si e pelo empregador para proteção social, o salário que serve de incidência para os descontos, a trajetória de salários passados que serve de referência ao cálculo da pensão, a idade de acesso à aposentação ou reforma sem penalizações e a fórmula de cálculo da pensão. Para se prever as perdas de IRS, será ainda necessário conhecer a situação pessoal dos beneficiários deste PJJ para os enquadrar nos escalões corretos de rendimento coletável e lhes aplicar a taxa efetiva de tributação adequada. Em resumo, a avaliação solicitada à UTAO exige a construção de uma base de dados com aquelas características pessoais de todos os cidadãos elegíveis ao regime especial de aposentação ou reforma preconizado no PJJ, por referência à data mais recente que for comum às três fontes primárias de informação. Depois, será necessário fazer intervir na população estudada as probabilidades de morte e outras eventualidades que influenciam a extensão da perda de receita e dos encargos com pensões a fim de se obter uma estimativa atuarial do valor atualizado da perda de contribuições sociais e IRS e da despesa adicional com pensões (incluindo o complemento vitalício).

27. Escusado será dizer que a UTAO não dispõe deste acervo informativo. Ele terá que ser construído, de forma personalizada, para dar resposta à pergunta da COF. Exige pedidos de elevada complexidade a dirigir à Autoridade Tributária e Aduaneira, à CGA e a vários serviços do Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social. Os dados a obter destas três partes têm que ser integrados informaticamente na mesma amostra, o que levanta problemas de confidencialidade no acesso e no tratamento de dados pessoais. Duvida-se que qualquer um dos serviços públicos a abordar disponha da informação descrita no parágrafo 26 pronta a ser exportada. Basta pensar na morosidade dos processos de cálculo do valor da pensão quando um cidadão solicita a passagem à aposentação ou reforma para se ter uma ideia dos meses que seriam provavelmente necessários para construir a amostra. Com os dez dias úteis que a COF definiu para realizar este relatório, a única resposta possível é que a previsão de impactos orçamentais diretos é uma tarefa impossível.

4.3 Análise qualitativa de efeitos económicos

28. Os impactos orçamentais diretos não são com certeza o único fator económico a ter em conta na decisão política sobre o PJJ. Tão ou mais importantes deverão ser os efeitos económicos das propostas sobre aposentação antecipada e pensão reforçada, vertidas naquela iniciativa legislativa — sobretudo na ausência de previsões sobre o custo líquido das propostas para os contribuintes. Esta secção discute algumas consequências previsíveis na economia da adoção das propostas do PJJ.

4.3.1 Efeitos na qualidade do trabalho de bombeiro voluntário

29. Existe um princípio geral em economia do bem-estar que diz que o incentivo deve ser atribuído tão próximo quanto possível do comportamento que se pretender estimular. Aplicado ao objetivo de estimular o exercício das funções de bombeiro voluntário, o princípio significa que a atribuição de uma compensação pecuniária pela entidade que observa a prestação daquelas funções, com um valor ligado à assiduidade e à qualidade da prestação e paga no momento imediatamente a seguir à prestação, é mais eficaz (quer dizer, encoraja mais o trabalho voluntário útil) do que a atribuição de uma pensão de aposentação ou reforma muitos anos depois de a prestação ter acontecido e com um valor que em nada reflete o desempenho enquanto bombeiro. A ilação que se retira deste princípio é que o acesso antecipado a uma pensão reforçada é uma compensação da sociedade pelo exercício no passado da atividade de bombeiro voluntário, mas que não incorpora nenhum estímulo para que essa atividade tenha sido bem exercida. A compensação por uma atividade exercida no passado constitui também um estímulo menos eficiente do que uma compensação imediata pelo exercício dessa atividade.¹ Ao invés, por exemplo, a atribuição de um prémio trimestral em função do desempenho observado com o mesmo valor atualizado dos encargos líquidos para as AP do acesso ao regime privilegiado

¹ Existe um paralelismo óbvio com o direito penal e a economia do crime. Para que uma sanção seja reabilitadora do delinquent e dissuasora da prática de novos crimes pelo mesmo indivíduo ou por outros, ela deve ser servida tão próximo quanto possível do momento em que o delito original foi cometido.

de aposentação ou reforma é preferível a este regime se o objetivo for incentivar a prestação de maior quantidade e melhor qualidade das tarefas de bombeiro voluntário.

4.3.2 Seleção adversa

30. A atribuição de compensações pela prestação de trabalho voluntário deve tomar em conta o risco de atrair para o voluntariado indivíduos de menor qualidade para o exercício dessas funções. O país dispunha, no final de 2019, de quase 22.400 pessoas que aceitaram exercer as funções de bombeiro voluntário em acumulação com o exercício da sua profissão. Fizeram esta escolha sem que os contribuintes lhes tivessem atribuído as compensações pecuniárias que a ALRAM e o PAN propõem nas iniciativas legislativas apreciadas neste documento e no [Relatório UTAO n.º 17/2020](#), de 14 de julho. Haverá, com certeza, outras contrapartidas que já são oferecidas para compensar o trabalho voluntário, e não custa reconhecer que serão poucas em função da exigência e do risco pessoal inerentes à prática da atividade. Isto significa que uma maioria considerável dos bombeiros voluntários exerce estas funções por gosto e abnegação. São virtudes sem as quais o trabalho voluntário, em qualquer sector de atividade, não tem sentido. Dito isto, é importante sublinhar que a justiça do reforço das contrapartidas pela prestação deste trabalho não pode levar, com a passagem do tempo, a que entrem para o voluntariado indivíduos quase exclusivamente motivados pelas compensações materiais. Em linguagem económica, diz-se que há “seleção adversa” quando os incentivos dados para exercer determinadas funções atraem indivíduos com piores aptidões para o exercício das mesmas. A última coisa que se deveria promover com a atribuição do acesso a um regime privilegiado de aposentação ou reforma seria a atração para o sistema de voluntariado de pessoas primordialmente interessadas em se reformar mais cedo e com mais dinheiro do que os seus colegas de profissão nas mesmas condições.

31. A minimização do risco de seleção adversa consegue-se com a gestão equilibrada entre valor das compensações materiais, qualidade do ambiente e das ferramentas de trabalho e critérios de recrutamento e dispensa da atividade de bombeiro voluntário. Note-se que as compensações a nível de aposentação ou reforma antecipada com pensão reforçada não são controladas pelos beneficiários nem pelas entidades que gerem os corpos de bombeiros. Acresce que o valor dessas compensações varia de bombeiro para bombeiro em função da profissão de cada um e do regime de proteção social em que está inscrito e não da intensidade nem da qualidade do trabalho prestado enquanto bombeiro. Para uns, pode ser um valor de tal modo elevado que as torne na razão determinante para abraçar ou continuar a atividade de bombeiro voluntário, enquanto que para outros poderá ser um valor equilibrado face às outras condições que influenciam a sua decisão de ser bombeiro voluntário.

32. A proporção de voluntários no stock nacional de bombeiros deve resultar racionalmente do modelo de proteção civil que se pretender para o país e não ser determinado pela procura. No [Relatório UTAO n.º 17/2020](#), deu-se conta que, a 31 de dezembro de 2019, os bombeiros voluntários no Continente representavam 71% do stock regional de bombeiros, quando nas Regiões Autónomas as proporções eram bem menores: 44% na Madeira e 55% nos Açores. As contrapartidas pecuniárias, a par das outras condições que influenciam a escolha dos indivíduos entre exercer ou não exercer as funções de bombeiro voluntário não podem ser de tal modo decisivas que a pressão da procura sobre o rácio nos sistemas locais de proteção civil se torne determinante.

4.3.3 Empregabilidade e formação profissional dos voluntários

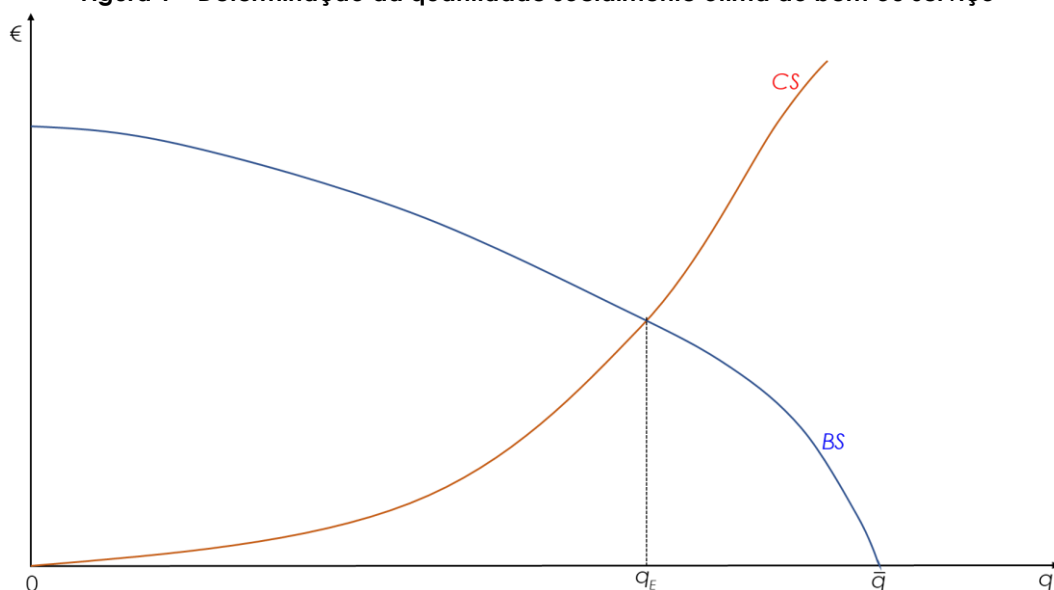
33. A atribuição do direito a reforma antecipada tem o risco de diminuir a empregabilidade e a aposta na formação profissional dos bombeiros voluntários no exercício da sua atividade profissional, que cresce à medida que se aproximar a idade de aposentação. As pessoas que exercem as funções de bombeiro a título voluntário (excluindo os bombeiros profissionais, que também podem exercer funções de bombeiro voluntário) não têm na proteção civil a sua profissão. O rendimento que lhes permite satisfazer as necessidades de consumo e poupança provém, pois, de outras profissões e está sujeito aos riscos económicos inerentes à condição de trabalhador. Se um trabalhador, que exerce as funções de voluntário num quartel de bombeiros, tiver a infelicidade de perder o emprego quando estiver a poucos

anos de aceder à reforma antecipada (digamos, um a cinco), terá uma menor probabilidade de ser novamente recrutado do que outro trabalhador com a mesma idade e experiência simplesmente porque a empresa terá menos anos para recuperar o investimento no novo trabalhador. O mesmo se aplica à formação dos trabalhadores empregados: tudo o resto igual, o incentivo para dar formação a alguém que esteja a três anos de se reformar é bem menor do que o de dar essa formação a um colega não-bombeiro que esteja a nove anos de se aposentar.

4.3.4 Equidade intergeracional e eficiência na afetação de recursos

34. A equidade intergeracional é um princípio normativo que prescreve o alinhamento temporal entre benefícios e custos. É outra face do mais conhecido *princípio do utilizador-pagador*. A eficiência na afetação dos recursos, ou seja, a otimização do bem-estar social, requer que os custos sejam pagos por quem deles beneficia. O bem-estar da sociedade derivado do fornecimento de determinado bem ou serviço é, por definição, a diferença ente os benefícios sociais e os custos sociais. Por "sociedade" entende-se a agregação de todos os indivíduos que beneficiam da provisão com todos os indivíduos que suportam os custos da provisão. Maximizar o bem-estar social significa maximizar a diferença entre os benefícios e os custos de todos os indivíduos afetados pelo fornecimento do bem ou serviço. Tipicamente, os benefícios sociais, por unidade do bem ou serviço, decrescem com a quantidade provida e os custos sociais, por unidade do bem ou serviço, crescem com a quantidade. Logo, existe uma quantidade que maximiza o benefício líquido para a sociedade. É a quantidade q_E na Figura 1. Em economia, a quantidade que maximiza o bem-estar social, q_E , designa-se como *quantidade eficiente*. Repare-se que se se aumentar a provisão ligeiramente acima de q_E o bem-estar social diminui (pois a diferença vertical entre a curva do Benefício Social, BS, e a curva do Custo Social, CS, à direita de q_E é negativa). Analogamente, reduzir q abaixo do nível eficiente também faz diminuir o bem-estar social (porque se perderia a distância vertical positiva entre BS e CS que existe à esquerda de q_E), o que comprova que q_E maximiza o bem-estar social. Percebe-se, assim, que se os indivíduos chamados a pagar os custos forem os mesmos que beneficiam da disponibilização do bem ou serviço, eles vão escolher a quantidade do bem ou serviço que maximiza o benefício líquido para a sociedade. Este princípio é verdadeiro quer o bem em causa seja privado ou público, *i.e.*, quer haja ou não rivalidade no consumo.

Figura 1 – Determinação da quantidade socialmente ótima do bem ou serviço



Fontes: UTAO. | Notas: a curva BS (CS) mede o benefício (custo) marginal social em função da quantidade fornecida. O nível q_E maximiza o benefício líquido total ou seja, o bem-estar social.

35. Introduza-se agora a dimensão intertemporal. No caso de um serviço prestado no presente e pago no presente, a geração de utilizadores ou beneficiários coincide com a geração de pagadores. Portanto, se a decisão sobre a escolha da quantidade do serviço for tomada em respeito pela vontade da geração presente, a quantidade fornecida será, em princípio, a eficiente (q_E). Considere-se agora o caso de um serviço prestado no presente, que beneficia apenas a geração atual, mas que é pago muitos anos depois. Se a decisão sobre a quantidade a prover ignorar os interesses da geração futura, é de esperar que a quantidade fornecida seja muito superior à eficiente (fenómeno de sobreprovisão) — no limite, \bar{q} na Figura 1 —, por forma a maximizar os interesses da geração presente, que só beneficia e nada paga. Ao invés, se o decisor escolher a quantidade a prover hoje considerando exclusivamente os interesses da geração futura (a que tudo paga e nada beneficia), a quantidade fornecida será muito pequena (subprovisão) — no limite, zero, como se mostra na Figura 1. Com a forma da curva CS nesta figura, zero é a quantidade que minimiza o custo da provisão, ou seja, a que otimiza os interesses da geração futura.

36. Estes argumentos teóricos importam para analisar as implicações da proposta do PAN sobre a equidade intergeracional e a eficiência na provisão do serviço prestado por bombeiros voluntários. Atribuir um regime de aposentação ou reforma após 30 anos de serviço como bombeiro voluntário significa que quem pagará os custos desta retribuição será a geração futura. Recorde-se que os sistemas de pensões de velhice e invalidez funcionam em Portugal segundo o princípio da repartição, o que quer dizer que as pensões são financiadas pela geração contemporânea de trabalhadores. Quem vota e pressiona o decisor político sobre a escolha da quantidade do serviço de proteção proporcionado pelos corpos de bombeiros é a geração atual, a que beneficia do serviço e não o pagará (ou, pelo menos, não pagará a parte substancial). O PJI em apreço gera, por isso, pressões para uma sobreprovisão do serviço de bombeiros voluntários no presente e uma repartição do financiamento dos custos que não é equitativa do ponto de vista intergeracional. Não é equitativa porque os custos são pagos fundamentalmente por quem menos beneficia do serviço prestado. A terminar, refira-se que a própria Lei de Enquadramento Orçamental, que tem um valor reforçado, acolheu no seu seio o princípio da equidade intergeracional.²

4.3.5 Produtividade do trabalho

37. A retirada precoce do mercado de trabalho priva o país da produtividade do trabalhador que seja bombeiro voluntário. Aposentando-se ou reformando-se seis anos mais cedo do que na situação atual, a sociedade perde seis anos de contributo para a produção e a formação do rendimento interno dado por parte dos trabalhadores que tenham também exercido funções de voluntariado num corpo de bombeiros.

4.4 Pistas para incentivar o trabalho voluntário na atividade de bombeiro

38. Decorre do exposto na subsecções anteriores que a atribuição de um regime especial de aposentação ou reforma como contrapartida pela prestação de trabalho voluntário num corpo de bombeiros tem perdas não negligenciáveis, mas impossíveis de quantificar, para o saldo orçamental das AP e desencadeia custos sociais importantes. Trata-se de uma forma de compensação pelo trabalho voluntário de reconhecido mérito social que está demasiado longe do momento e da qualidade da prestação do serviço de bombeiro voluntário. Esta é a característica decisiva para a avaliação técnica que a UTAO faz da parte do PJI que visa alterar o DL 87/2019 e o DL 55/2006. De facto, a argumentação económica para os vários inconvenientes da proposta apontados nas Subsecções 4.3.1 a 4.3.5 decorre dessa característica da proposta. É importante ter em conta que existem muitos outros cidadãos a prestar serviço voluntário nas mais diversas atividades e que as compensações que o Parlamento atribuir aos que são voluntários num corpo de bombeiros poderão desencadear pressões legítimas para a adoção de tratamento semelhante no futuro próximo. Logo, recomenda-se que a apreciação política desta

² Ver artigo 13.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, [na redação atual](#).

iniciativa legislativa considere a capacidade de o País proporcionar repostas equitativas a essas presções.

39. Existe, no entanto, uma abordagem alternativa que permite melhorar a compensação da sociedade aos bombeiros voluntários com muitos menos inconvenientes. Sugerem-se apenas algumas indicações. A abordagem alternativa decorre do princípio económico geral formulado no parágrafo 29: “o incentivo deve ser atribuído tão próximo quanto possível do comportamento que se pretender estimular”.

40. Por que não atribuir antes uma nova retribuição pecuniária ao bombeiro voluntário? Se for paga pela entidade que gere o corpo de bombeiros em que o indivíduo presta serviço, é possível definir o valor em função do comportamento observado pela entidade. A legislação fixaria o montante máximo e os critérios para cada entidade gestora modular o valor a pagar em cada período em função da assiduidade e da qualidade do serviço prestado. O bombeiro receberia esta compensação quase a seguir à prestação do serviço (por exemplo, a cada três meses) e refletiria no seu comportamento futuro de voluntário a avaliação subjacente ao valor da compensação. O dinheiro para o pagamento ao voluntário sairia do orçamento do corpo de bombeiros, ainda que pudesse ter origem, parcial ou integral, num financiamento público (municipal, regional ou central). Desta forma, a entidade gestora do serviço de voluntariado, ao ter que pagar pelo serviço recebido, estaria melhor incentivada a fazer uma utilização responsável do regime de voluntariado.

41. Note-se que esta retribuição pode substituir ou adicionar-se aos “compensações e subsídios” que o proponente pretende isentar de IRS. Como se viu no Capítulo 3, o PAN pretende eliminar a tributação, em sede de IRS, das compensações e dos subsídios referentes à atividade voluntária postos pelas autoridades de proteção civil à disposição dos bombeiros. A Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira propôs o mesmo na PPL n.º 15/XIV. A UTAO estranhou na nota de rodapé 1, p. 13, do [Relatório UTAO n.º 17/2020](#), de 14 de julho, por que é que tão poucos bombeiros voluntários (menos de uma centena em cerca de 22.900 indivíduos) declaram à AT montantes tão reduzidos de compensações e subsídios (38.500 euros na média de 2017 e 2018). A consagração da isenção fiscal poderá ajudar a dar transparência na atribuição destas verbas e também poderá facilitar a consagração de uma nova retribuição nos moldes do parágrafo 40. Sendo isenta de IRS, um menor encargo para as entidades gestoras de corpos de bombeiros chegará para atribuir determinado montante líquido aos bombeiros voluntários.

42. Uma compensação pecuniária nos termos sugeridos evitaria todos os inconvenientes da solução “aposentação ou reforma antecipada com pensão reforçada”. Em relação aos impactos orçamentais diretos, a previsão de deterioração do saldo das AP seria substancialmente mais fácil. O limite superior da previsão para o ano t poderia ser aproximado multiplicando o valor (em euros) do teto definido na iniciativa legislativa pelo número de bombeiros voluntários (horas prestadas ou outro indicador que a legislação escolhesse para basear a retribuição pecuniária) em exercício de funções no último ano relativamente ao qual existem dados disponíveis, que é geralmente $t - 2$. Em relação aos malefícios sociais, uma compensação assim definida evitaria os cinco malefícios acima caracterizados da proposta em apreciação na AR — desincentivo da qualidade no serviço prestado, seleção adversa de voluntários, riscos para a empregabilidade e a formação profissional, iniquidade intergeracional e ineficiência na provisão do serviço, e perda de PIB.



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>