

Parecer

Proposta de Lei n.º 67/XV/1.ª (ALRAM)

Relator: Deputado
Duarte Alves (PCP)

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

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota introdutória

A Proposta de Lei n.º 67/XV/1.ª (ALRAM), “Pela eliminação da tributação, em sede de IRS, sobre as compensações e subsídios auferidos pelos bombeiros portugueses na prestação do serviço voluntário” é uma iniciativa legislativa apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRAM), no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º, na alínea f) do n.º 1 do artigo 227.º e no n.º 1 do artigo 232.º da Constituição, bem como na alínea b) do n.º 1 do artigo 37.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A presente iniciativa foi aprovada, por resolução, em sessão plenária da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira de 2 de março de 2023. Deu entrada na Assembleia da República a 16 de março e foi admitida a 17 de março, data em que baixou à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª). Foi anunciada na sessão plenária de 22 de março.

Toma a forma de proposta de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, e é assinada pelo Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, em observância do n.º 3 do artigo 123.º do mesmo diploma.

A proposta de lei em análise parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica, respeitando assim os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

2. Objeto e motivação

A presente iniciativa visa excluir de tributação, em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), quaisquer compensações e subsídios, auferidos pelos bombeiros no âmbito da sua atividade voluntária.

De acordo com o entendimento da proponente, é “inegável a necessidade de tratar por igual toda a atividade voluntária dos bombeiros em matéria fiscal, concretamente, no que às compensações e subsídios por estes auferidos diz respeito.”

Com este fundamento, propõe a alteração do n.º 7 do artigo 12.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, doravante designado por Código do IRS, e a concomitante alteração do n.º 19 do artigo 72.º do mesmo.

3. Enquadramento jurídico nacional e antecedentes parlamentares

A nota técnica, anexa a este parecer, apresenta uma análise pormenorizada do enquadramento legal e os antecedentes da Proposta de Lei em apreço. Destaca-se os seguintes aspetos:

O artigo 12.º do Código de IRS concretiza a delimitação negativa do imposto, ou seja, o IRS não incide sobre os rendimentos que provenham das atividades aí descritas. O n.º 7 do artigo 12.º do Código do IRS, cuja alteração ora se propõe, foi aditado pela Lei n.º 53/2013, de 26 de julho, como referido supra.

A atual redação desta norma, conferida pelo n.º 1 do artigo 228.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (Orçamento do Estado para 2018), determina que: «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.»

Tendo esta redação da lei suscitado dúvidas quanto à sua interpretação, foi divulgada, pelos serviços competentes da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), uma informação vinculativa sobre a correta interpretação a dar a essa norma, a saber:

«(...)

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.»

Relativamente aos montantes dos subsídios e compensações atribuídos aos bombeiros voluntários no decorrer das operações de proteção e socorro, como no caso dos incêndios, estes são determinados, anualmente, através de uma Diretiva Financeira. Além das participações financeiras aos bombeiros voluntários, esta diretiva regula outras matérias, como as despesas elegíveis com o pessoal (artigos 42.º, 43.º e 45.º) ou a periodicidade do seu pagamento (artigo 51.º); a tabela n.º 1 detalha os montantes diários a abonar ao pessoal.

Não obstante, as compensações e subsídios respeitantes à atividade voluntária postos à disposição dos bombeiros pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, nos termos do n.º 7 do artigo 12.º do Código do IRS não serem sujeitos a tributação, os montantes pagos a esse título são reportados obrigatoriamente, desde 1 de janeiro de 2013, data em que produziu efeitos a

aprovação do modelo oficial da Declaração Mensal de Remunerações da AT, de acordo com estatuído na Portaria n.º 426-C/2012, de 28 de dezembro, para cumprimento da obrigação declarativa prevista na subalínea i) da alínea c) e na alínea d) do n.º 1 do artigo 119.º do Código do IRS (comunicação de rendimentos e retenções).

Conforme estabelece o n.º 1 do artigo 104.º da Constituição: «O imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar».

O artigo 72.º do Código de IRS, cujo n.º 19 a iniciativa se propõe alterar, estabelece as taxas especiais de tributação e sua proporcionalidade, elencando os diversos rendimentos que estão abrangidos por este regime específico de tributação. A atual disposição prevê o seguinte: «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.»

Com a entrada em vigor das normas constantes da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (Orçamento do Estado para 2017), em especial, o seu artigo 190.º, que confere uma nova redação ao artigo 72.º do Código de IRS («taxas especiais»), ao acrescentar o n.º 13, o legislador materializa a equiparação das compensações e subsídios, referentes à atividade voluntária, postas à disposição dos bombeiros voluntários, pelas associações humanitárias de bombeiros a gratificações não atribuídas pela entidade patronal, até ao limite máximo anual, por bombeiro, de três vezes o IAS (no ano de 2023 o valor do IAS para o ano de 2023 é de (euro) 480,43.), os quais serão tributados a uma taxa de 10%.

Tendo sido suscitadas dúvidas junto da AT quanto ao âmbito de aplicação daquela norma, veio aquela entidade através do Ofício Circulado n.º 20197 difundir o seguinte entendimento:

«(...)

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.»

As compensações e subsídios, referentes à atividade voluntária, postas à disposição dos bombeiros voluntários encontram-se, assim, excluídos do regime de englobamento obrigatório que se aplica aos rendimentos das várias categorias, ou seja, rendimentos não são sujeitos a retenção na fonte, mas sim tributados autonomamente (até ao limite anual de três vezes o IAS por bombeiro), à taxa de 10%, sendo a sua aplicação repercutida apenas no momento da liquidação anual do IRS pela AT.

Como citado na exposição de motivos da proposta de lei «para efeitos de aplicação regional, as referências à Autoridade Nacional de Proteção Civil, na Região, reportam-se ao Serviço Regional de Proteção Civil .

Recomenda-se ainda a leitura do enquadramento jurídico na União Europeia e Internacional, constante na Nota Técnica, onde analisa os casos de países como Espanha ou França.

Segundo a Nota Técnica, não existem iniciativas legislativas ou petições pendentes sobre matéria idêntica ou conexa, nem antecedentes parlamentares relacionados com a matéria tratada na iniciativa.

Na anterior legislatura, regista-se uma iniciativa, igualmente apresentada pela ALRAM (Proposta de Lei n.º 15/XIV/1.ª (ALRAM)) discutida e votada na anterior legislatura, tendo sido rejeitada, na generalidade, com os votos contra do PS, a abstenção do PSD e da IL e os votos a favor do BE, PCP, CDS-PP, PAN, PEV, e das deputadas Não-Inscritas Cristina Rodrigues e Joacine Katar Moreira; bem como uma iniciativa apresentada pelo PAN (Projeto de Lei n.º 413/XIV/1.ª (PAN)) rejeitada com a mesma votação, com os votos contra do PS e PSD, a abstenção da IL e os votos a favor do BE, PCP, CDS-PP, PAN, PEV, e das deputadas Não-Inscritas Cristina Rodrigues e Joacine Katar Moreira; e ainda uma iniciativa apresentada pelo CDS-PP (Projeto de Resolução n.º 407/XIV/1.ª (CDS-PP)) que caducou com o final da legislatura.

Tendo sido promovidas as consultas obrigatórias, a Nota Técnica sugere a consulta à Liga dos Bombeiros Portugueses; ao Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais e à Autoridade Tributária e Aduaneira.

Tendo em conta a Nota Técnica, na parte relativa à conformidade com as regras de legística formal, sugere-se que, caso seja aprovada, possa ser alterado o título desta iniciativa, com vista a indicar expressamente que altera o Código do IRS, à semelhança da norma sobre o objeto.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

O relator do presente Parecer reserva para Plenário a sua posição sobre a proposta de lei em apreço.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento e Finanças é de parecer que a Proposta de Lei n.º 67/XV/1.^a, “Pela eliminação da tributação, em sede de IRS, sobre as compensações e subsídios auferidos pelos bombeiros portugueses na prestação do serviço voluntário”, apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido em Plenário da Assembleia da República.

PARTE IV – ANEXOS

Nota Técnica da Proposta de Lei n.º 67/XV/1.ª, “Pela eliminação da tributação, em sede de IRS, sobre as compensações e subsídios auferidos pelos bombeiros portugueses na prestação do serviço voluntário”, elaborada por Fernando Bento Ribeiro e Leonor Calvão Borges (DILP), Rafael Silva (DAPLEN) e Joana Coutinho (DAC)

Palácio de S. Bento, 22 de Junho de 2023.

O Deputado Relator



(Duarte Alves)

O Presidente da Comissão



(Filipe Neto Brandão)