

Projeto de Lei n.º 668/XIV/2.ª (PAN)

Título: Assegura a dedutibilidade em sede de IRS das despesas com a aquisição ou reparação de computadores, alterando o Código do IRS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro

Data de admissão: 8 de fevereiro de 2021

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**

Elaborado por: Belchior Lourenço (DILP), Patrícia Pires (DAPLEN), Joana Coutinho (DAC)

Data: 15 de fevereiro de 2021

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

Os proponentes começam por referir que as restrições impostas pela pandemia de COVID-19 generalizaram o ensino à distância com recurso a meios digitais, o que, na sua perspetiva, expôs o atraso do país quanto ao acesso universal, a meios tecnológicos, por parte dos alunos na escolaridade obrigatória, bem como as desigualdades no acesso à educação.

Mais salientam que, embora a Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, tenha enquadrado o Programa Escola Digital, com vista a assegurar a aquisição de computadores para as escolas públicas e a sua disponibilização aos alunos e professores este não deverá estar cumprido até ao final do presente ano letivo.

Neste contexto, referem que, tendo já tido início as atividades letivas à distância, torna-se necessário assegurar que os alunos têm acesso a computadores. Assim propõem:

- Que as despesas com a aquisição de computadores utilizados na formação e educação sejam dedutíveis em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS);
- Que as despesas com a reparação de computadores sejam dedutíveis em IRS, por forma a incentivar o recurso a equipamentos reparados/recondicionados em detrimento da aquisição de novos equipamentos; e
- Que seja dedutível em IRS, um montante correspondente a 15% do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) com a aquisição de computadores.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A [Constituição da República Portuguesa](#) (doravante Constituição) consagra, no âmbito dos direitos e deveres culturais, a garantia de direito à educação constante no seu [artigo 73.º](#) (Educação, cultura e ciência), sendo que o n.º 2 do disposto refere que «o Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais...». Aliado a este princípio, também o [artigo 74.º](#) define o direito ao ensino, no sentido de garantir a igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar.

Conforme referem os Profs. Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira, «o direito ao ensino implica para o Estado um conjunto bastante compreensivo de obrigações», nas quais se insere o «...apoio social escolar (auxílio económico, transportes escolares, cantinas escolares e saúde escolar), tendente a anular as discriminações de ordem económica no acesso à escola e sua frequência»¹. Essa incumbência de natureza económica e social do Estado encontra-se refletida na alínea *b*) do [artigo 81.º](#) da Constituição no sentido de «promover a justiça social, assegurar a igualdade de oportunidades e operar as necessárias correções das desigualdades na distribuição de riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal».

Já quanto à política fiscal, no seu enquadramento decorrente dos artigos [103.º](#) e [104.º](#) da Constituição, ao visar a satisfação das necessidades financeiras do Estado e de outras entidades públicas, assim como uma justa repartição dos rendimentos e da riqueza, quando aplicada sobre o rendimento pessoal [IRS], deverá ter em linha de conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar.

¹ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 897. Ainda no contexto do apoio escolar, cumpre também referir o disposto na [Lei n.º 46/86, de 14 de outubro](#), que aprova a Lei de Bases do Sistema Educativo, na sua [redação atual](#), onde se salienta, para efeitos da matéria em apreço, o disposto nos seus artigos [24.º](#) (educação à distância), [27.º](#) (Promoção do sucesso escolar) e [44.º](#) (recursos educativos).

Segundo Paula Rosado Pereira², «a dedutibilidade fiscal de despesas de cariz pessoal ou familiar necessárias à existência humana, assentando no pressuposto de que a parte do rendimento auferido pelo sujeito passivo que seja necessária para tais despesas essenciais não representa capacidade contributiva e não deve, portanto, ser tributada», pelo que, no que respeita à aplicação do IRS, as deduções à coleta correspondem a um valor que é retirado ao rendimento global por forma a obter o rendimento líquido propriamente dito. Certas categorias de despesas abrangidas por esta dedutibilidade fiscal, com particular destaque para as despesas de saúde e educação, são aludidas pela jurisprudência como «despesas socialmente relevantes»³.

O [Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares \(CIRS\)](#), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro](#), redação que vigorou até à republicação do mesmo código, nos termos da [Lei n.º 83-E/2014, de 31 de dezembro](#)⁴ ([redação atual](#)), refere que o IRS incide sobre o rendimento anual dos sujeitos passivos, tendo em conta as respetivas deduções e abatimentos, nas categorias [A](#) (Rendimentos do trabalho dependente), [B](#) (Rendimentos empresariais e profissionais), [E](#) (Rendimentos de capitais) [F](#) (Rendimentos prediais), [G](#) (Incrementos patrimoniais) e [H](#) (Pensões).

Conforme constava do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro, «as deduções personalizantes, que os modernos sistemas fiscais consagram em medida mais ou menos ampla, desde a dedução pessoal correspondente à porção do rendimento que se presume destinar-se a satisfazer as necessidades básicas da vida à dedução dos dependentes e às deduções por despesas pessoais especificadas (...) só

² Paula Rosado Pereira, «Manual de IRS», cit., pp. 27-28.

³ [AcTC n.º 187/2013](#), Processos n.ºs 2/2013, 5/2013, 8/2013 e 11/2013 [Carlos Fernandes Cadilha].

⁴ Procede à reforma da tributação das pessoas singulares, orientada para a família, para a simplificação e para a mobilidade social, altera o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, o Código do Imposto do Selo, o Estatuto dos Benefícios Fiscais, a lei geral tributária, o Código de Procedimento e de Processo Tributário, o Regime Geral das Infrações Tributárias e o Decreto-Lei n.º 26/99, de 28 de janeiro.

fazem sentido quando referidas ao rendimento total do contribuinte, porque constituem elemento inseparável da caracterização da sua situação global».

Com a Lei n.º 82-E/2014, de 31 de dezembro, verificou-se também uma alteração substancial dos procedimentos relativos ao cálculo das deduções à coleta, uma vez que o regime anterior se baseava nos valores declarados pelos contribuintes nas respetivas declarações de rendimento, enquanto que o regime aplicável a partir do ano de 2015 assenta, para uma parte significativa das deduções à coleta, nos valores que são comunicados por entidades terceiras, quer através do sistema e-fatura, quer no âmbito do cumprimento de obrigações acessórias.

No que concerne à incidência do IRS sobre o sujeito passivo, definida no [artigo 13.º](#), cumpre referir o seu n.º 10 onde consta que os dependentes que integram o agregado familiar «...podem ser incluídos nas declarações de ambos os sujeitos passivos para efeitos de imputação de rendimentos e deduções». O rendimento coletável em IRS, conforme consta do [artigo 22.º](#), será o que resulta do englobamento dos rendimentos das várias categorias auferidos em cada ano, depois de feitas as deduções e os abatimentos previstos. Já as deduções à coleta constantes do [artigo 78.º](#)⁵, sendo que as despesas de educação e formação, identificadas na alínea d) do n.º 1 do mesmo artigo, podem ser realizadas mediante a verificação do disposto nos n.ºs 6 e 7 do artigo 78.º, assim como nos termos do [artigo 78.º-D](#)⁶. Estas deduções de carácter “personalizante” são geralmente excluídas do conceito de benefício fiscal, uma vez que o seu principal objetivo será a melhor adequação do imposto à capacidade contributiva dos indivíduos, refletido por um menor rendimento disponível do progenitor⁷.

⁵ Artigo alterado pelo artigo 129.º da [Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março](#), pelo [artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 41/2016, de 1 de agosto](#), do artigo 190.º da [Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro](#) e do artigo 2.º da [Lei n.º 106/2017, de 4 de setembro](#).

⁶ Artigo alterado pelo artigo 2.º da [Lei n.º 67/2015, de 6 de julho](#), pelo artigo 129.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pelo artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 41/2016, de 1 de agosto, pelo artigo 190.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro e pelo [artigo 228.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro](#).

⁷ Ver a propósito Morais, R.D. (2014). Sobre o IRS, 3.ª Edição. Coimbra: Almedina.

O CIRS detalha assim um conjunto de deduções à coleta, nomeadamente as deduções relativas aos descendentes e ascendentes ([artigo 78.º-A](#)), às despesas gerais familiares ([artigo 78.º-B](#)), às despesas de saúde ([artigo 78.º-C](#)), às despesas de formação e educação já referenciadas, aos encargos com imóveis ([artigo 78.º-E](#)), à exigência de fatura ([artigo 78.º-F](#)), às importâncias respeitantes a pensões de alimentos ([artigo 83.º-A](#)), aos encargos com lares ([artigo 84.º](#)) e às pessoas com deficiência ([artigo 87.º](#)).

No caso específico do artigo 78.º-D, conforme consta do seu n.º 1, «à coleta do IRS pelos sujeitos passivos é dedutível um montante correspondente a 30% do valor suportado a título de despesas de formação e educação por qualquer membro do agregado familiar, com o limite global de (euro) 800». Adicionalmente, e conforme constante também no [Ofício Circulado n.º 20.179, de 10 de julho de 2015](#), «...podem ser deduzidos à coleta de IRS os valores suportados por qualquer membro do agregado familiar que respeitem a prestações de serviços e aquisições de bens isentas de IVA [Imposto sobre o Valor Acrescentado] ou tributadas à taxa reduzida, que constem de faturas comunicadas à [Autoridade Tributária e Aduaneira](#) e cujos emitentes estejam enquadrados, de acordo com a Classificação Portuguesa das Atividades Económicas (CAE)⁸, nos seguintes setores de atividade:

- Seção P, classe 85 – Educação;
- Seção G – classe 47610 – Comércio a retalho de livros, em estabelecimentos especializados; e
- Seção G – classe 88910 – Atividades de cuidados para crianças, sem alojamento.

Estão também abrangidas nos setores de atividades antes referidos as atividades equivalentes previstas na tabela a que se refere o [artigo 15.º](#) do Código do IRS, que constam de faturas, faturas-recibo ou recibos emitidos por profissionais liberais, a saber:

- 1312 Amas;
- 8010 Explicadores;
- 8011 Formadores; e

⁸ Aprovada pelo [Decreto-Lei n.º 381/2007, de 14 de novembro](#) ([redação atual](#)).

- 8012 Professores.

Estas despesas de educação e formação devem corresponder a encargos com o pagamento de creches, jardins de infância, lactários, escolas, estabelecimentos de ensino e outros serviços de educação, bem como manuais e livros escolares, associados à frequência de estabelecimentos de ensino integrados no sistema nacional de educação ou reconhecidos como tendo fins análogos pelos ministérios competentes, ou por entidades reconhecidas pelos ministérios que tutelam a área de formação profissional e, relativamente a estas últimas, na parte em que não tenham sido consideradas como encargos da categoria B»⁹.

Em função da matéria em apreço, cumpre também detalhar os termos constantes do artigo 78.º-F, relativo à dedução pela exigência de fatura. Esta tipologia de dedução em sede de IRS incide sobre uma parte do IVA suportado por qualquer membro do agregado familiar, incluindo neste âmbito faturas que titulam prestações de serviços em determinados setores de atividade e comunicadas à Autoridade Tributária e Aduaneira. Assim, nos termos do referido artigo, verifica-se a dedutibilidade à coleta do IRS devido pelos sujeitos passivos, de um montante correspondente a 15% do IVA suportado por qualquer membro do agregado familiar, com um limite global de 250 euros por agregado familiar. Adicionalmente, verificam-se diferentes níveis de dedutibilidade do IVA para outras tipologias de despesa, nomeadamente:

- Nos termos do n.º 3 do presente artigo, aplicável à aquisição de passes mensais para utilização de transportes públicos coletivos; e
- Nos termos do n.º 6 do presente artigo, aplicável à aquisição de medicamentos de uso veterinário.

Os valores ora identificados devem constar de faturas que titulem prestações de serviços comunicadas à Autoridade Tributária e Aduaneira nos termos do [Decreto-Lei](#)

⁹ [Os Benefícios Fiscais em Portugal: Conceitos, Metodologia e prática](#) - Despesa fiscal associada identificada na Pág. 76.

[n.º198/2012, de 24 de agosto](#)¹⁰ ([redação atual](#)), ou emitidas no Portal das Finanças, nos termos da alínea a) do n.º 1 do [artigo 115.º](#), pelos emitentes que estejam enquadrados, no âmbito da [CAE – Rev 3](#), nos setores de atividades constantes do n.º 1 do artigo 78.º-F¹¹, não obstante a existência de um quadro sancionatório aplicável para a violação do dever de emitir e exigir faturas ou recibos, constante no [artigo 123.º](#) (Violação do dever de emitir ou exigir recibos ou faturas) do [Regime Geral das Infrações Tributárias](#), aprovado pela [Lei n.º 15/2001, de 5 de junho](#), na sua [redação atual](#).

Relacionando a incidência do tributo em análise no atual contexto pandémico, verificaram-se a tomada do significativo conjunto de medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica da doença COVID-19, sendo que os diplomas anteriormente em vigor, assim como as medidas posteriormente tomadas na área das atividades educativas e cujo contexto se enquadram na matéria em apreço, cumpre relevar os seguintes normativos legais:

- A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2016, de 24 de março](#), que «cria o Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar», com as alterações decorrentes da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/2019, de 14 de agosto](#)¹²;
- O Ensino à distância, regulado pela [Portaria n.º 359/2019, de 8 de outubro](#), assim como os ensinos individual e doméstico, regulados pela [Portaria n.º 69/2019, de 26 de fevereiro](#);

¹⁰ «Estabelece medidas de controlo da emissão de fatura e outros documentos com relevância fiscal, define a forma da sua comunicação à Autoridade Tributária e Aduaneira e cria um incentivo de natureza fiscal à exigência daqueles documentos por adquirentes pessoas singulares», no âmbito da alteração legislativa decorrente do artigo 172.º da Lei n.º 64-B/2011, que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2012.

¹¹ Artigo com alterações decorrentes do artigo 2.º da Lei n.º 67/2015, de 6 de julho, do artigo 129.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 41/2016, de 1 de agosto, do artigo 190.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, do artigo 326.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março e do artigo 364.º da [Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro](#).

¹² «Prorroga o mandato da Estrutura de Missão para a Promoção do Sucesso Escolar».

- O [Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março](#), na sua [redação atual](#), sendo de relevar a suspensão prevista no seu [artigo 9.º](#), das atividades letivas e não letivas presenciais;
- A [Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#), que aprova o «Orçamento do Estado para 2020», na sua redação atual, nomeadamente ao nível dos seus artigos [224.º](#)¹³ e [225.º](#)¹⁴;
- O [Decreto-Lei n.º 14-G/2020, de 31 de março](#), na sua [redação atual](#), que «estabelece as medidas excecionais e temporárias na área da educação, no âmbito da pandemia da doença COVID-19», sendo de relevar os termos definidos no seu [artigo 2.º](#), relativos à realização das aprendizagens em regime não presencial, nomeadamente na sua relação com a [Portaria n.º 82/2020, de 29 de março](#)¹⁵, assim como os deveres dos alunos em regime não presencial definidos no seu [artigo 4.º](#), nomeadamente na sua relação com a [Lei n.º 51/2012, de 5 de setembro](#);
- A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/2020, de 16 de abril](#), que «autoriza o reescalonamento dos encargos plurianuais com a aquisição de serviços de interligação entre redes lógicas e de comunicações de dados para as escolas públicas dos ensinos básico e secundários e organismos do Ministério da Educação»;

¹³ Programa de renovação dos recursos tecnológicos das escolas «Durante o ano 2020, o Ministério da Educação reforça o apoio a projetos e programas que visem a renovação dos recursos tecnológicos das escolas, face aos desafios e oportunidades da transição digital, designadamente através da aquisição de novos equipamentos informáticos, alocando, para o efeito, os necessários recursos financeiros».

¹⁴ Programa de reforço no acesso das escolas à Internet «Durante o ano 2020, o Ministério da Educação reforça o investimento no aumento da conectividade e acesso das escolas à internet, promovendo a integração transversal das tecnologias nas diferentes áreas curriculares e a utilização de recursos educativos digitais, alocando para o efeito os necessários recursos financeiros».

¹⁵ Revogada pelo [Decreto-Lei n.º 39-A/2020, de 16 de julho](#).

- A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2020, de 21 de abril](#), que «aprova o Plano de Ação para a Transição Digital», nomeadamente ao nível da sua medida 1 (Programa de digitalização para as Escolas);
- A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho](#), que aprova o programa de Estabilização Económica e Social, nomeadamente ao nível do seu ponto 3.2 – «Universalização da Escola Digital»;
- A [Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 20/2020/A, de 15 de junho](#), que «recomenda ao Governo Regional dos Açores que, no âmbito das medidas aplicadas ao ensino, devido à pandemia pela COVID-19, promova os procedimentos necessários para permitir o acesso de todos os professores e alunos, a partir do 2.º ciclo do ensino básico, inclusive, aos recursos necessários ao ensino à distância»;
- A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 53-D/2020, de 20 de julho](#), que «estabelece medidas excecionais e temporárias para a organização do ano letivo 2020/2021, no âmbito da pandemia da doença COVID-19», nomeadamente no que concerne às disposições constantes dos seus pontos 7, alínea a), 17 alínea g) e 21, assim como na sua relação com o disposto na [Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2020, de 14 de outubro](#);
- A [Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira n.º 32/2020/M, de 21 de julho](#), que «apresenta à Assembleia da República a proposta de lei para aumento das deduções à coleta das despesas com educação e formação, por força da pandemia da COVID-19»;
- A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 53-D/2020, de 20 de julho](#), que «estabelece medidas excecionais e temporárias para a organização do ano letivo 2020/2021, no âmbito da pandemia da doença COVID-19»;
- O [Decreto-Lei n.º 8-B/2021, de 22 de janeiro](#), que «estabelece um conjunto de medidas de apoio no âmbito da suspensão das atividades letivas e não letivas presenciais»;
- A [Resolução da Assembleia da República n.º 9/2021, de 27 de janeiro](#), que «recomenda ao Governo a realização de um plano de ação para a escola renovada», nomeadamente ao nível dos seus pontos 1, 2 e 5;

- A [Resolução da Assembleia da República n.º 18/2021, de 1 de fevereiro](#), relativa ao «Programa de resposta económica e social para o Algarve», nomeadamente ao nível dos seus pontos 18 e alínea e) do n.º 19; e
- A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 8-B/2021, de 4 de fevereiro](#), que «autoriza a realização da despesa com a aquisição de computadores e conectividade».

Para efeitos da matéria em apreço, cumpre ainda fazer menção à [ativação dos planos de ensino à distância](#), elaborados pelo [Ministério da Educação](#), assim como ao roteiro [«Contributos para a implementação do Ensino à distância nas Escolas»](#), publicado pela [Direção Geral da Educação](#).

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo, verificou-se que está pendente o [Projeto de Lei n.º 646/XIV/2.ª \(CDS-PP\)](#) “Cria a título excecional dedução de valores relativos à aquisição de equipamentos informáticos para estudantes” que, em parte, incide sobre a matéria da presente iniciativa.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à AP, salientam-se os seguintes antecedentes parlamentares:

- [Projeto de lei n.º 973/XIII/3.ª \(PAN\)](#) “Possibilita a dedução, em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), dos custos com a reparação de computadores e de bens de uso pessoal e doméstico” que em parte incide sobre a matéria da presente iniciativa. Esta Iniciativa caducou com o fim da anterior legislatura.
- [Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª](#) (Aprova o Orçamento do Estado para 2021), que deu origem à [Lei n.º 75.º-B/2020 de 31 de dezembro](#), artigos [224.º](#) e [225.º](#)
- [Proposta de Alteração 1152](#) do CDS-PP «Dedução ao IRS dos Valores Suportados com a Aquisição de Equipamentos Informáticos para Estudantes»,

à [Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.^a](#) (Aprova o Orçamento do Estado para 2021), que deu origem à [Lei n.º 75.º-B/2020 de 31 de dezembro](#). Esta proposta de alteração em matéria idêntica à da presente iniciativa, foi rejeitada com os votos contra do PS e BE, a abstenção do PSD e PCP e os votos a favor do CDS-PP, PAN, CH e IL.

- A [Resolução da Assembleia da República n.º 9/2021, de 27 de janeiro](#) já referida na secção precedente (Enquadramento jurídico nacional), que «recomenda ao Governo a realização de um plano de ação para a escola renovada», nomeadamente ao nível dos seus pontos 1, 2 e 5, que teve origem no [Projeto de Resolução 472/XIV](#).
- A [Resolução da Assembleia da República n.º 18/2021, de 1 de fevereiro](#) já referida na secção precedente (Enquadramento jurídico nacional), relativa ao «Programa de resposta económica e social para o Algarve», nomeadamente ao nível dos seus pontos 18 e alínea e) do n.º 19, que teve origem no [Projeto de Resolução 582/XIV](#).

III. **Apreciação dos requisitos formais**

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada por três Deputados do Grupo Parlamentar do Pessoas-Animais-Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do RAR.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do RAR. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve

exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A iniciativa, ao prever a dedução de despesas com a aquisição ou reparação de computadores em sede de IRS, parece poder traduzir uma diminuição das receitas fiscais do Estado. No entanto, uma vez que, a liquidação do IRS apenas terá lugar no ano seguinte ao ano económico em curso com a entrega da respetiva declaração, parece-nos estar acautelado o limite à apresentação de iniciativas previsto no n.º 2 do artigo 120.º do RAR e, igualmente, no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição, designado como “lei-travão”.

Em caso de aprovação, e para efeitos de apreciação na especialidade do projeto de lei, cumpre assinalar o artigo 3.º da iniciativa, estabelece que o disposto na presente lei “prevalece sobre normas legais, gerais e especiais que disponham em sentido contrário, designadamente as constantes do Orçamento do Estado”. Sendo a lei do Orçamento do Estado uma lei de valor reforçado, a norma acima referida parece poder ofender o n.º 3 do artigo 112.º da Constituição, concretizador do princípio da tipicidade das leis e da hierarquia das fontes, segundo o qual “têm valor reforçado (...) as leis que, por força da Constituição, sejam pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas”.

Refere Carlos Blanco de Moraes¹⁶, que “as leis que se assumem pura e simplesmente como detentoras de uma proeminência funcional sobre outras (leis-quadro, leis de bases e leis de autorização) não são portadoras de qualquer força passiva, mas sim de uma força jurídica igual à das demais leis ordinárias. Como tal, em contraste com uma lei reforçada procedimentalizada (como a lei do Orçamento) a sua potência será quebrada pela maior rigidez da segunda”. Mais: A lei do Orçamento do Estado é uma lei que

¹⁶ MORAIS, Carlos Blanco de – As leis reforçadas, Coimbra, Coimbra Editora, 1998

“assume a qualidade de lei duplamente reforçada pelo procedimento e pela proeminência material”.

Também Jorge Miranda e Rui Medeiros¹⁷ identificam a Lei do Orçamento do Estado (LOE) como lei de valor reforçado, “porque, durante o ano económico, nenhuma lei que não seja de alteração do próprio orçamento o pode afetar”. Acrescentam que, “na medida em que a força específica de uma lei de valor reforçado decorre de normas constitucionais, a sua infração envolve inconstitucionalidade. Mas trata-se de inconstitucionalidade indireta (...) porque agride uma norma interposta constitucionalmente garantida”. E ainda: “As leis de valor reforçado são, umas (a maioria) de vinculação específica – apenas adstringem certas leis, com que se encontram em relação necessária; e outras (os estatutos político-administrativos regionais e as leis orçamentais), de vinculação genérica – impõem-se a quaisquer outras leis”.

Alexandre Sousa Pinheiro e Pedro Lomba¹⁸ também identificam a LOE como lei de valor reforçado e referem que “A natureza reforçada de uma lei não depende de fenómenos de auto-qualificação (...) assenta “na Constituição, não na declaração constitutiva do legislador ordinário”. Rui Guerra da Fonseca e Paulo Otero¹⁹ também afirmam o valor reforçado da LOE.

Já Gomes Canotilho e Vital Moreira²⁰ notam que a lei do orçamento é uma lei à qual a própria Constituição confere “um poder materialmente vinculante”, sendo possível falar “numa reserva de órgão”. A lei do Orçamento é, nos termos da Constituição, exclusivamente atribuída a aprovação da Assembleia da República, sob proposta do Governo. “Durante a sua vigência o Orçamento pode ser alterado pela AR, desde que tal lhe seja proposto pelo Governo (...) Tal como a AR não pode aprovar inicialmente o

¹⁷ MEDEIRO, Rui e MIRANDA, Jorge, Comentário à Constituição Portuguesa, II volume, Coimbra, Coimbra Editora, 2005

¹⁸ PINHEIRO, Alexandre Sousa e LOMBA, Pedro, Comentário à Constituição Portuguesa, III Volume, Coimbra, Almedina, 2008

¹⁹ FONSECA, Rui Guerra da e OTERO, Paulo, Comentário à Constituição Portuguesa, II volume, Coimbra, Almedina, 2008

²⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, Coimbra, Coimbra Editora, 3ª edição, 1993

orçamento sem iniciativa governamental, também não pode alterá-lo por iniciativa própria.”

Tiago Duarte, em “A lei por detrás do orçamento”²¹, sustenta que “A doutrina do Tribunal Constitucional demonstra que a natureza normativa da Lei do Orçamento lhe permite, em geral, alterar as leis com as quais não se pretenda conformar.” “A lei do Orçamento tem hoje em dia uma legítima pretensão de se impor ao restante ordenamento jurídico”. “A aceitação da natureza materialmente legislativa da lei do Orçamento do Estado decorre do facto de esta beneficiar da forma e da força de lei, pelo que terá, no contexto do artigo 112.º da Constituição, uma natureza reforçada, incompatível com a sua subordinação à generalidade dos atos contratuais ou legais”. “A natureza material da lei do Orçamento foi reafirmada várias vezes pela jurisprudência constitucional, tendo o tribunal defendido que a natureza jurídica do Orçamento não é a de uma lei formal mas a de uma “decisão política normativa verdadeiramente substancial e uma lei material de poder revogatório genérico”.

Outra questão diferente da acima colocada e que não se pretendeu especificamente referir é a situação concreta das normas da própria lei do Orçamento que merecem proteção orçamental e as que podem ser alteradas, nomeadamente os chamados “cavaleiros orçamentais”.

“Dispondo o Orçamento de valor reforçado”, as suas normas (pelo menos as do chamado “núcleo orçamental”) têm “rigidez e proteção garantística que a alínea b) do artigo 281.º da Constituição lhe atribui (de acordo com a qual o Tribunal Constitucional declara a ilegalidade de quaisquer normas constantes de ato legislativo com fundamento em violação de lei de valor reforçado” (em “As Leis Reforçadas” de Carlos Blanco de Moraes)²².

Face ao exposto, este artigo 3.º, a ser aprovado, só poderia ser visto como uma orientação política ao Governo, dado que não tem valor constitucional reforçado (este

²¹ DUARTE, Tiago, A Lei Por Detrás do Orçamento - A Questão Constitucional da Lei do Orçamento, Coimbra, Almedina, 2007

²² MORAIS, Carlos Blanco de – As leis reforçadas, Coimbra, Coimbra Editora, 1998

resulta da Constituição). Não pode assim, salvo melhor opinião, derrogar os princípios constitucionais de tipicidade e de hierarquia legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 5 de fevereiro de 2021. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.^a), a 8 de fevereiro, por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na sessão plenária do dia 11 de fevereiro.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#), alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa - “Assegura a dedutibilidade em sede de IRS das despesas com a aquisição ou reparação de computadores, alterando o Código do IRS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro” - traduz o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário. Todavia, uma vez que, em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final, sugere-se o seguinte título: **“Assegura a dedutibilidade em sede de IRS das despesas com a aquisição ou reparação de computadores, alterando o Código do IRS”**.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o projeto de lei estabelece no seu artigo 5.º que a sua entrada em vigor ocorrerá “no dia seguinte à sua publicação”, estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os

atos legislativos “entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação”.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e França.

ESPAÑA

O contexto legal decorre de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (*Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)*, aprovado pela [Ley 35/2006, de 28 de noviembre](#) (texto consolidado), diploma este que é regulamentado através do [Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo](#) (texto consolidado). Cumpre no entanto referir que esta tipologia de imposto é parcialmente cedido às Comunidades Autónomas, nos termos do disposto na [Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre](#) e com as competências normativas previstas nos termos do *artículo 46* da [Ley 22/2009, de 18 de diciembre](#).

A natureza desta tipologia de imposto, definida nos termos do [artículo 1](#) do IRPF, refere que este tributo incide, segundo princípios de igualdade, generalidade e progressividade, no rendimento das pessoas singulares, de acordo com «...su naturaleza y sus circunstancias personales y familiares». Já relativamente à matéria coletável, definida nos termos do [artículo 15](#), consagra que a obtenção do rendimento coletável levará em linha de conta, entre outros, as deduções aplicáveis.

Em paralelo, cumpre fazer referência à [Disposición adicional vigésima quinta](#) (*Gastos e inversiones para habitar a los empleados en la utilizacións de las nuevas tecnologías de*

la comunicación y de la información), que, pese embora o seu âmbito respeitar a despesas efetuadas entre os anos de 2007 e 2014, estas aplicavam-se a despesas e investimentos que visassem proporcionar, facilitar ou financiar as ligações à *internet*, assim como à aquisição de material informático.

No âmbito das atribuições adstritas às [Comunidades Autónomas](#), consta que os contribuintes poderão deduzir um conjunto de gastos com educação efetuados pelos seus filhos ou descendentes. A presente dedução verifica-se nos seguintes [termos](#), sendo possível apresentar, a título de exemplo, a tipologia de deduções à coleta aplicável a gastos educativos aplicada na [Comunidade Autónoma de Madrid](#). Nesta Comunidade, que concretiza as suas opções no respeito pelo disposto no [Decreto Legislativo 1/2010, de 21 octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado](#), podem ser deduzidas despesas com educação de filhos/descendentes até um limite de 400 euros por dependente (que sobe para 900 no caso dos que tenham os gastos de escolaridade referidos).

Os componentes da base tributária no qual incidem a seguinte tipologia de deduções são aplicáveis aos ciclos de educação infantil, educação básica obrigatória e formação profissional básica, nos termos constantes dos [artículos 3 \(Las enseñanzas\)](#), [4 \(La enseñanza básica\)](#) e [14 \(Ordenación y principios pedagógicos\)](#) da [Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación](#) (texto consolidado). As aplicabilidades em sede de base tributária das deduções acima mencionadas abrangem também o ensino de idiomas e atividades extracurriculares enquadradas em regimes especiais de educação. Este diploma refere ainda, nos termos dos seus artigos [80.º a 83.º](#), no que concerne à temática de *“Equidad e Compensación de las desigualdades en educación*, que, para tornar efetivo o princípio da igualdade no exercício do direito à educação, as administrações públicas desenvolverão as ações compensatórias necessárias em relação aos indivíduos, grupos e territórios em situação desfavorável e proporcionarão os recursos económicos e o apoio necessário para tal, tanto no setor público como no privado.

FRANÇA

O contexto legal decorre do disposto no [Code général des impôts](#) (versão consolidada). Importa referir que o apuramento do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares deverá ser ajustado em função da consideração dos efeitos da aplicação do [Quociente familiar](#) (previsto no seu [article 197²³](#)) assim como das deduções fiscais aplicáveis nos termos da lei, onde cumpre relevar as [despesas de educação](#). Estas despesas apresentam as seguintes categorias:

- As deduções à coleta aplicáveis para despesas mensais de menores no âmbito do [ensino médio ou superior](#) - [article 199c F](#);
- Deduções à coleta para despesas de menores nos serviços de infância ([garde des jeunes enfants](#)) – [article 200 quarter B](#).

Adicionalmente, cumpre ainda fazer referência às seguintes tipologias de apoios nas vertentes educativas, respetivamente:

- Aos [apoios financeiros](#) para o regresso às aulas (que incidem também sobre material escolar) constantes do [Décret n.º 2020-985, du 5 août 2020](#) *relatif à la majoration exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire en 2020*;
- Os apoios constantes extraordinários a agregados familiares e a jovens com idade inferior a 25 anos, constantes nos termos do [Décret n.º 2020-1453, du 27 novembre 2020](#) *portant attribution d'une aide exceptionnelle de solidarité liée à la crise sanitaire aux ménages et aux jeunes de moins de vingt-cinq ans les plus précaires*;
- Outras modalidades de apoios financeiros à escolaridade, conforme [levantamento](#) disponível no [Service-Public.fr](#).

Finalmente, cumpre ainda fazer referência ao enquadramento legal do apoio socioeducativo regulado nos termos do [Code de l'éducation](#), nomeadamente ao nível do seu [Livre V – Vie scolaire, Titre III](#), relativo aos auxílios à educação, onde se definem as linhas de assistência educativa e dos apoios no âmbito de bolsas de estudo, enquadrado de acordo com os recursos do agregado familiar.

²³ Com as alterações decorrentes da [Loi n.º 2020-1721, du 29 décembre](#).

V. Consultas e contributos

Consultas facultativas

Será de ponderar ouvir ou obter contributo escrito do Secretário de Estado do Assuntos Fiscais e da Associação Fiscal Portuguesa.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O proponente juntou ao projeto de lei a respetiva avaliação de impacto de género ([AIG](#)). De acordo com a informação constante desse documento, considera-se que a iniciativa legislativa tem uma valoração neutra em termos de impacto de género, dado que a totalidade das categorias e indicadores analisados, assumem a valoração de “Neutro”.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

- **Impacto orçamental**

Caso seja aprovada, a iniciativa poderá ter impacto orçamental, pois cria deduções adicionais à coleta do IRS. Contudo, os dados disponíveis não permitem determinar ou quantificar esse impacto.