

Proposta de Lei n.º 84/XV/1.ª (ALRAM)

Título: Pelo alargamento da idade de acesso ao IRS Jovem

Data de admissão: 23 de maio de 2023

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

I. A INICIATIVA

A proponente defende que se tem verificado um relevante aumento do custo de vida, que é mais gravoso para os jovens em princípio de carreira.

Assim, com o objetivo de «melhorar, significativamente, os rendimentos líquidos dos jovens portugueses num momento de falta de mão-de-obra qualificada» propõe alterações ao [artigo 12.º-B](#) (Isenção de rendimentos das categorias A e B) do [Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares](#) (Código do IRS), no sentido de aumentar o atual limite etário para beneficiar do IRS Jovem, nos termos seguintes: (i) de 26 para 30 anos, no caso de o ciclo de estudos concluído corresponder ao nível 4 do Quadro Nacional de Qualificações; e (ii) de 30 para 35 anos, no caso de o ciclo de estudos concluído corresponder ao nível 8.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa legislativa em análise foi apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRAM), no âmbito do seu poder de iniciativa, plasmado no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição](#)¹, e no artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)² (Regimento).

Reveste a forma de proposta de lei, em conformidade com o previsto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, e é assinada pelo Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 123.º do mesmo diploma.

A presente iniciativa legislativa cumpre os requisitos formais elencados no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, uma vez que está redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve

¹ Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

² Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

exposição de motivos. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes do n.º 2 do mesmo artigo.

O artigo 124.º do Regimento dispõe ainda, no seu n.º 3, que «As propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado». Esta norma não faz distinção entre propostas de lei do Governo e propostas de lei das Assembleias Legislativas das regiões autónomas; no entanto, parece ser especialmente dirigida ao Governo, tendo em conta o disposto no n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, e que dispõe também que «no caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo».

A proposta de lei respeita os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, 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.

Relativamente ao limite à apresentação de iniciativas previsto no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, designado por «lei-travão», apesar de ser previsível que a iniciativa em apreço implique uma diminuição de receitas, o mesmo parece encontrar-se acautelado uma vez que a iniciativa remete a respetiva entrada em vigor para a data de início de produção de efeitos da lei de Orçamento do Estado subsequente à sua publicação.

Caso a proposta de lei seja aprovada na generalidade, nos termos do n.º 1 do artigo 170.º do Regimento, representantes da Assembleia Legislativa da região autónoma proponente podem participar nas reuniões da comissão parlamentar em que se proceda à respetiva discussão na especialidade.

A iniciativa foi aprovada na sessão plenária da ALRAM de 10 de maio de 2023 e deu entrada na Assembleia da República a 18 de maio, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitida a 23 de maio, data em que, por despacho do Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª), tendo sido anunciada na sessão plenária do dia 24 de maio.

▪ 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](#)³, 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 - «Pelo alargamento da idade de acesso ao IRS Jovem» - traduz o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A presente iniciativa procede à alteração do Código do IRS, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro, indicando-o no articulado.

No n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, é estabelecido o dever de indicar, nos diplomas legais que alterem outros, o número de ordem da alteração introduzida e a identificação dos diplomas que procederam a alterações anteriores. Todavia, a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um Diário da República Eletrónico, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente.

Assim, por motivos de segurança jurídica, e tentando manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração nem o elenco de diplomas que procederam a alterações quando a mesma incida sobre Códigos, “Leis Gerais”, “Regimes Gerais”, “Regimes Jurídicos” ou atos legislativos de estrutura semelhante, passíveis de um grande número de alterações, como é o caso.

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 artigo 3.º desta proposta de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá na data de início da produção de efeitos da lei que aprove o Orçamento do Estado do ano subsequente ao da sua publicação, mostrando-

³ Diploma disponível no sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico.

se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual 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.

▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as regras de legística formal constantes do [Guia de legística para a elaboração de atos normativos](#),⁴ por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Segundo as regras de legística formal, o título de um ato de alteração deve referir o ato alterado⁵, pelo que o título desta iniciativa deverá indicar expressamente que altera o Código do IRS.

A iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, na presente fase do processo legislativo, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

De acordo com a [alínea f\) do n.º 1 do artigo 227.º](#) da Constituição, as regiões autónomas têm competência para «exercer a iniciativa legislativa, nos termos do n.º 1 do artigo 167.º, mediante a apresentação à Assembleia da República de propostas de lei e respetivas propostas de alteração (...)».

Esta norma deve ser conjugada com os artigos 103.º e 165.º da Constituição. «O sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza» ([artigo 103.º](#)).

⁴ Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁵ DUARTE, David [et al.] – *Legística: perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos*. Coimbra : Almedina, 2002. P. 201.

Sendo que é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar, salvo autorização ao Governo, sobre a «Criação de impostos e sistema fiscal e regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas» ([artigo 165.º, n.º 1, alínea j](#))

Ressalve-se que uma das incumbências prioritárias do Estado é a de «Promover a justiça social, assegurar a igualdade de oportunidades e operar as necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal.» ([artigo 81.º, alínea b](#)).

E ainda que «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.» ([artigo 104.º](#) - Impostos).

Por fim, a Constituição estipula, no [artigo 70.º](#) (Juventude) que «Os jovens gozam de proteção especial para efetivação dos seus direitos económicos, sociais e culturais, nomeadamente: (...) no acesso ao primeiro emprego, no trabalho e na segurança social».

É no [artigo 37.º](#) do [Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira](#)⁶ (EPARAM), aprovado pela [Lei n.º 13/91, de 5 de junho](#), entretanto alterado pelas Leis n.º [130/99, de 21 de agosto](#), e [12/2000, de 21 de junho](#), relativo ao relativo à iniciativa legislativa da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRAM) que se prevê que esta possa «Exercer iniciativa legislativa, mediante a apresentação de propostas de lei ou de alteração à Assembleia da República, bem como requerer a declaração de urgência do respectivo processamento». E ainda que, no exercício dessa competência pode «Legislar, com respeito da Constituição e das leis gerais da República, em matérias de interesse específico para a Região que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania».

No Orçamento do Estado para 2020, aprovado pela [Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#)⁷, a disposição do [artigo 327.º](#) do OE 2020 adita o [artigo 2.º-B](#)⁸ ao Código do IRS (aprovado

⁶ Versão consolidada retirada do portal da 'CNE'. Consulta efetuada em 30/05/2023.

⁷ Texto consolidado, retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas nacionais são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

⁸ Revogado pela alínea b) do [artigo 329.º](#) da [Lei n.º 12/2022 de 27 de junho](#).

pelo [Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro](#))⁹, com o intuito de diminuir os impactos tributários dos rendimentos auferidos pelos mais jovens nos três primeiros anos de atividade laboral.

O [artigo 12.º-B](#) do Código do IRS foi aditado pela [Lei n.º 12/2022, de 27 de junho](#) (*Orçamento do Estado para 2022*). O preceito em causa – que a presente iniciativa legislativa pretende alterar – é relativo à ‘*isenção de rendimentos das categorias A e B*’: «Os rendimentos da categoria A e B, auferidos por sujeito passivo entre os 18 e os 26 anos que não seja considerado dependente, ficam parcialmente isentos de IRS, nos cinco primeiros anos de obtenção de rendimentos do trabalho após o ano da conclusão de ciclo de estudos igual ou superior ao nível 4 do Quadro Nacional de Qualificações, mediante opção na declaração de rendimentos a que se refere o artigo 57.º».(n.º 1) E «A idade de opção pelo regime previsto no número anterior é estendida até aos 30 anos, inclusive, no caso do ciclo de estudos concluído corresponder ao nível 8 do Quadro Nacional de Qualificações.»(n.º 2). O preceito é constituído ainda pelos n.ºs 3 a 8, que a iniciativa não visa alterar.

O [Quadro Nacional de Qualificações](#)¹⁰ – QNQ ([Portaria n.º 782/2009, de 23 de julho](#)) define a estrutura de níveis de qualificação, contemplando os requisitos de acesso e a habilitação escolar a que correspondem, integrando e articulando as qualificações obtidas no âmbito dos diferentes subsistemas nacionais de educação e formação.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ **Âmbito internacional**

Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e Estónia.

⁹ Texto consolidado retirado do sítio da *Autoridade tributária e aduaneira (AT)*. Todas as referências legislativas a códigos fiscais são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consulta efetuada a 30/05/2023.

¹⁰ Informação disponível no portal da *DGES*, em https://www.dges.gov.pt/pt/quadro_qualificacoes?plid=371 Consultado em 30/05/2023.

ESPAÑA

O [Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas \(IRPF\)](#)¹¹ encontra-se legalmente definido através da [Ley 35/2006, de 28 de noviembre](#)¹², *del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio*.

Para além da previsão de um conjunto de isenções, constantes do seu [artículo 7](#) (*Rentas exentas*), o presente tributo prevê também a aplicação de *porcentajes de reducción aplicables a determinados rendimientos del trabajo*, nos termos do seu [artículo 18](#). Verifica-se adicionalmente uma adequação da incidência do *IRPF*, definida nos termos do [Título V](#), que possa decorrer de circunstâncias pessoais e familiares do contribuinte.

Em função da matéria em apreço na presente iniciativa, cumpre também relevar a [Disposición adicional sexta](#) (*Beneficios fiscales especiales aplicables en actividades agrarias*), mecanismo através do qual se prevê a redução de 25% da incidência do *IRPF*, às categorias de jovens agricultores a assalariados agrários, durante os primeiros 5 anos de atividade e após a 1.^a instalação como titulares de explorações agrícolas¹³.

Adicionalmente, e atenta às [competências constitucionalmente previstas](#) às Comunidade Autónomas, apresentam-se os diferentes quadros de deduções em sede de *IRPF*¹⁴, aplicáveis nos territórios de [Andalucía](#), [Aragón](#), [Principado de Asturias](#), [Illes Balears](#), [Canarias](#), [Cantabria](#), [Castilla-La Mancha](#), [Castilla y León](#), [Cataluña](#), [Extremadura](#), [Galicia](#), [Comunidad de Madrid](#), [Región de Murcia](#), [La Rioja](#) e [Comunitat Valenciana](#). O atual quadro normativo autónomo aplicável ao *IRPF* pode ser consultado [aqui](#).

¹¹ Retirado do sítio da Internet sede.agenciatributaria.gob.es. Consultas efetuadas a 31.05.2023.

¹² Diplomas consolidados retirado do portal oficial boe.es. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 31.05.2023.

¹³ Explorações previstas no âmbito do [Capítulo IV](#) do [Título I](#) da [Ley 19/1995, de 4 de julio](#), *de modernización de las explotaciones agrarias*.

¹⁴ Informações retiradas do sítio da Internet sede.agenciatributaria.gob.es. Consultas efetuadas a 31.05.2023.

ESTÓNIA

O [Personal Income Tax \(füüsilise isiku tulumaks\)](#)¹⁵ encontra-se previsto nos termos do [Income Tax Act](#)¹⁶, sendo que a tributação incidente sobre rendimentos do trabalho decorre das disposições constantes do *article* §13. O quadro de deduções de matéria tributável encontra-se definido nos termos dos *articles* §23 e seguintes, sendo que não foram detetadas tipologias de benefícios de natureza fiscal de natureza análoga às soluções legais previstas na presente iniciativa legislativa.

A estrutura de benefícios fiscais em sede de tributação do rendimento encontra-se detalhada [aqui](#)¹⁷.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não foram identificadas iniciativas sobre matéria conexa com a da presente iniciativa.

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

A pesquisa efetuada sobre a AP permitiu identificar a [Lei n.º 12/2022, de 27 de junho \(Orçamento do Estado para 2022\)](#), com origem na [Proposta de Lei n.º 4/XV/1 - Aprova o Orçamento do Estado para 2022](#), que aditou ao Código do IRS, através do seu artigo 279.º, o artigo objeto da presente iniciativa.

¹⁵ Retirado do sítio da Internet *fin.ee*. Consultas efetuadas a 31.05.2023.

¹⁶ Diplomas consolidados retirado do portal oficial *riigiteataja.ee*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes à Estónia são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 31.05.2023.

¹⁷ Retirado do sítio da Internet *emta.ee*. Consultas efetuadas a 31.05.2023.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas obrigatórias**
Regiões Autónomas

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 23 de maio de 2023, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição. Caso sejam enviados, os respetivos pareceres serão disponibilizados na [página eletrónica da presente iniciativa](#).

- **Consultas facultativas**

Atento o objeto da iniciativa, em sede de especialidade, poderá ser pertinente consultar o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.