

Exmo. Senhor

Assessor de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República

No que concerne à iniciativa legislativa supra identificada, encarrega-me o Excelentíssimo Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil, de remeter o parecer emitido pelo Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM, entidade com competência na matéria em análise.

A presente iniciativa pretende “(...) *garantir benefícios fiscais ao serviço voluntário dos bombeiros (...)*”, de modo a reconhecer a importância do serviço voluntário dos bombeiros “(...) *não apenas nos momentos mais difíceis e adversos (...)* mas também, *no dia a dia das populações (...)*”.

Desta forma, a iniciativa legislativa em análise tem como propósito alterar a norma em vigor que versa sobre a delimitação negativa do IRS, alargando o âmbito de aplicação para além daquele que se encontra atualmente previsto, visto que no presente, o imposto apenas incide quando em causa estejam compensações e subsídios auferidos no âmbito dos dispositivos especiais consagrados na letra do preceito.

Em súpula, a «Proposta de Lei à Assembleia da República n.º 67/XV/1.ª», ambiciona alargar a exclusão de tributação a todas as compensações e subsídios, pagos pelas entidades detentoras de corpos de bombeiros aos bombeiros portugueses que desempenham serviço operacional voluntário.

A. CONTEXTUALIZAÇÃO NORMATIVA

Tendo compreendido o âmbito da iniciativa legislativa em análise, importa agora, realizar uma breve contextualização normativa das regras do ordenamento jurídico que se almeja modificar.

Assim sendo, atendendo ao descrito no preâmbulo da iniciativa em análise, poderá verificar-se a referência à Lei n.º 53/2013, de 26 de julho, que alterou o Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro, que aprova o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS), cujo objetivo primordial foi clarificar o “(...) *enquadramento fiscal das compensações e subsídios referentes à atividade voluntária, postos à disposição dos bombeiros pela Autoridade Nacional de Proteção Civil e pagos pelas respetivas entidades detentoras de corpos de bombeiros, no âmbito do dispositivo especial de combate a incêndios (...)*”.

Dito isto e salvo melhor opinião, verificar-se-á que a Lei n.º 53/2013, de 26 de julho, alterou o CIRS, lato sensu, uma vez que a referida alteração não se tratou propriamente de uma modificação da letra de um preceito pré-existente, mas em concreto tratou-se de um aditamento ao artigo 12.º do CIRS, nomeadamente com a adição da norma n.º 7 ao referido artigo e que estabelecia “*O IRS não incide sobre as compensações e subsídios, referente à atividade voluntária, postos à disposição dos bombeiros pela Autoridade Nacional de Proteção Civil e pagos pelas respetivas entidades detentoras de corpos de bombeiros, no âmbito do*

dispositivo especial de combate a incêndios florestais e nos termos do respetivo enquadramento legal.”

Em consequência da alteração do ordenamento jurídico, por intermédio do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2015/M, de 13 de agosto, que realizou a primeira alteração ao Decreto Legislativo Regional n.º 18/2014/M, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2015, realizou-se, conforme estatuído no epígrafe do artigo 13.º do *supra* mencionado diploma, a adaptação orgânica à RAM da Lei n.º 53/2013, de 26 de julho, que determinou que *“As referências legais feitas na Lei n.º 53/2013, de 26 de julho, à Autoridade Nacional de Proteção Civil consideram-se reportadas, na Região Autónoma da Madeira, ao Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM”*.

A redação da norma acima transcrita vigorou entre 31 de julho de 2013 e 31 de dezembro de 2017, tendo cessado a sua vigência por revogação tácita em virtude da sucessão da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2018 e alterou, através do artigo 228.º, a redação do n.º 7 do artigo 12.º do CIRS, que passou a dispor: *“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”*.

De acordo com o estabelecido no n.º 2 do artigo 7.º do Código Civil, *“A revogação pode resultar de declaração expressa, da incompatibilidade entre as novas disposições e as regras precedentes ou da circunstância de a nova lei regular toda a matéria da lei anterior”*, face ao exposto, em virtude das referidas alterações ao ordenamento jurídico, a norma do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2015/M, de 13 de agosto, que realizou a adaptação orgânica da Lei n.º 53/2013, de 26 de julho, na Região Autónoma da Madeira, cessou de igual forma a sua aplicabilidade em consequência da derrogação da norma acima identificada pelo facto de ter sucedido uma nova lei que regula a mesma matéria.

Assim, atendendo ao princípio geral da aplicação da lei no tempo, desde 01 de janeiro de 2018 e até ao presente, que a norma constante expressa no n.º 7 do artigo 12.º do CIRS, não tem sido aplicada no território da Região Autónoma da Madeira, porquanto o Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM, não encontra cabimento na letra da lei, tanto pelo facto de esta dirigir-se expressamente à ANEPC, como pelo facto de não se ter procedido à adaptação orgânica do disposto na lei fiscal à região como no passado foi realizado.

Por conseguinte, desde a data *supramencionada* que todas compensações e subsídios, disponibilizados pelas estruturas de proteção civil da Região Autónoma da Madeira e pagos pelas entidades detentoras de corpos de bombeiros desta Região, aos bombeiros que desempenham serviço operacional voluntário, quer no âmbito do dispositivo de resposta permanente, quer no âmbito dos dispositivos especiais, são tributados através da incidência da taxa especial de 10% prevista nos termos dos n.ºs 7 e 19 do artigo 72.º do CIRS, até ao máximo anual de três vezes o indexante de apoios sociais. Contudo, quando o valor máximo seja ultrapassado, a coleta excedente é tributada nos termos gerais dos rendimentos de Categoria A, a título de remuneração acessória e sujeito a retenção na fonte, conforme o estabelecido no n.º 2 do artigo 2.º do CIRS.

Retrocedendo, importa, de igual forma, verificar a integração no CIRS e estudar a norma constante do n.º 19 do artigo 72.º do CIRS.

A norma prevista no n.º 19 do artigo 72.º do CIRS, que estabelece *“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”*, foi integrada no CIRS, através da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2017, conforme estabelecido no artigo 190.º.

A letra do preceito em análise manteve-se estável desde o tempo da sua entrada em vigor, em 01 de janeiro de 2017, tendo sido alvo de pontuais alterações relativas à organização da norma no corpo do artigo 72.º do CIRS.

Dito isto, importa agora reter o sentido fundamental da norma, dado que esta dirige-se especificamente às associações humanitárias de bombeiros, excluindo do seu âmbito de aplicação os municípios.

Ora, em Portugal, segundo o estabelecido no artigo 4.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 247/2007, de 27 de junho, na sua atual redação, que define o regime jurídico aplicável à constituição, organização funcionamento e extinção dos corpos de bombeiros, adaptado à Região Autónoma da Madeira através do Decreto Legislativo Regional n.º 22/2010/M, de 20 de agosto, na sua atual redação e no artigo 4.º, n.º 1 deste diploma, podem ser entidades detentoras de corpos de bombeiros, os municípios, as associações humanitárias de bombeiros e outras pessoas coletivas privadas.

Os n.ºs 2 e 3 do artigo 5.º do Decreto Legislativo Regional n.º 22/2010/M, de 20 de agosto, estabelece que os municípios podem ser detentores de corpos de bombeiros profissionais e mistos.

No que se refere aos corpos de bombeiros mistos, estes são compostos por bombeiros profissionais e voluntários.

Assim, salvo melhor opinião, o benefício fiscal concedido pela aplicação de uma taxa especial, sem retenção na fonte, em sede de IRS, apenas abarcar aos bombeiros que prestam serviço operacional voluntário, integrados num corpo de bombeiros detido por uma associação humanitária de bombeiros, discriminando, os bombeiros que prestam o exato serviço operacional a título voluntário e que se encontram integrados num corpo de bombeiros detido por um município.

Por fim, importa chamar à colação a anterior iniciativa legislativa «Proposta de Lei n.º 15/XIV/1», que versou sobre o mesmo âmbito da iniciativa em análise, embora com uma diferente estrutura da atual proposta, pese embora não ter sido aprovada na Assembleia da República.

A «Proposta de Lei n.º 15/XIV/1», proponha a revogação da norma que atualmente consta no n.º 19 do artigo 72.º do CIRS e atualizava, através de uma proposição genérica, a redação constante do n.º 7 do artigo 12.º do CIRS, passando a delimitação negativa do IRS, a abarcar todas as compensações e subsídios pagos pelas entidades detentoras de corpos de

bombeiros, aos bombeiros que prestam serviço operacional a título voluntário, no âmbito dos dispositivos de resposta permanente e especiais, atribuídos pelas estruturas de proteção civil.

B. ANÁLISE OBJETIVA DO CONTEÚDO DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Efetuada a contextualização normativa dos antecedentes da presente iniciativa legislativa, cumpre agora analisar objetivamente a iniciativa legislativa propugnada pela ALRAM.

Assim, na prossecução dos interesses já anteriormente advogados, a «Proposta de Lei à Assembleia da República n.º 67/XV/1.ª», ambiciona alterar o n.º 7 do artigo 12.º e o n.º 19 do artigo 72.º ambos do CIRS.

A proposta de lei em análise difere da anterior proposta apresentada no que se refere à redação do n.º 19 do artigo 72.º, na medida em que a anterior iniciativa propugnava pela revogação deste preceito, enquanto a atual iniciativa pretende intentar esforços no âmbito da eliminação do teto máximo das compensações e subsídios atribuídos, a cada bombeiro, para efeitos de aplicação da taxa especial de 10%, nomeadamente *“até ao limite máximo anual, por bombeiro, de três vezes o indexante de apoios sociais.”*

A redação que resulta da proposta em análise para o n.º 19 do artigo 72.º do CIRS, é a 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 as compensações e subsídios, referentes à atividade voluntária, postos à disposição dos bombeiros, pelas associações humanitárias de bombeiros, sem limite máximo anual, por bombeiro”.*

Destarte o exposto, salvo melhor opinião, cumpre-nos alertar que não nos afigura coerente a redação proposta para o referido preceito quando lido em coerência com o sistema proposto, designadamente com a redação proposta para o n.º 7 do artigo 12.º do CIRS.

A redação proposta para o n.º 7 do artigo 12.º do CIRS, é a seguinte: *“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”.*

Ora, a nosso ver, não nos afigura que o n.º 7 do artigo 12.º do CIRS, confira uma exclusão da tributação em sede de IRS a todas 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, quer no âmbito do dispositivo de resposta permanente, quer no âmbito dos dispositivos especiais, e em seguida o n.º 19 do artigo 72.º do CIRS, aplique uma taxa especial de 10%, sem limite máximo anual, a todas as compensações e subsídios a que se refere a delimitação negativa constante do preceito legal em análise.

Desta forma, afigura-nos que a proposta apresentada padece de uma incongruência, na medida em que às compensações e subsídios excluídos de tributação em sede de IRS pelo artigo 12.º do CIRS, a proposta de redação do artigo 72.º do CIRS, aplica uma taxa especial por conta deste imposto.

Face ao exposto, apresentamos duas soluções que permitem defender os interesses em causa e reconfigurar a «Proposta de Lei à Assembleia da República n.º 67/XV/1.ª», nomeadamente:

- PRIMEIRA SOLUÇÃO - tendo presente a intenção e necessidade da iniciativa em análise, designadamente a ambição de excluir todos as compensações e subsídios, referentes à atividade voluntária, postos à disposição pelas estruturas de proteção civil e pagos pelas respetivas entidades detentoras de corpos de bombeiros, sugeríamos que para o efeito fosse revogado o n.º 19 do artigo 72.º, visto que esta norma não se coaduna com a redação pretendida para o n.º 7 do artigo 12.º do CIRS.

Na sequência do exposto, mais se sugere que seja alterado a referência a “*autoridades de proteção civil*”, ao invés passando a constar “*estruturas de proteção civil*”, dado que esta seria, no nosso entender, uma expressão genérica e suficiente para alargar o espectro de sujeitos visados pela norma, salvaguardando, grosso modo, os interesses das regiões autónomas, porquanto integram o sentido da expressão apontada, a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, os Serviços Regionais de Proteção Civil das Regiões Autónomas, os Municípios e as Comunidades Intermunicipais.

No seguimento, referimos que no nosso examinar a expressão “*autoridades*” manifesta-se restritiva, pelo facto de esta configurar e estar aliada a um verdadeiro poder, o qual muitas vezes não coincide com as estruturas de proteção civil que exercem o respetivo domínio. A título de exemplo, na esfera dos municípios o poder de autoridade não está associado ao município *per se*, mas sim na figura do Presidente da Câmara Municipal, o mesmo acontece nas Regiões autónomas em que o poder de autoridade se encontra imbuído na figura dos Presidentes dos Governos Regionais.

Em conclusão do acima firmado, aventamos que a redação da «Proposta de Lei à Assembleia da República n.º 67/XV/1.ª», no que se refere ao n.º 7 do artigo 12.º do CIRS, passe a ser a seguinte: «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».

- A segunda solução que propomos, trata-se de uma resposta intermédia, às intenções que resultam da referida iniciativa legislativa, mas que, contudo, se afiguram pertinentes à remodelação do ordenamento jurídico pretendida. Esta segunda propositura vem procurar amenizar alguns dos problemas detetados na presente análise, nomeadamente a discriminação existente entre o bombeiro voluntário integrado num corpo de bombeiros detido por uma associação humanitária de bombeiros e aquele que integra um corpo de bombeiros mistos detido por um município.

Nesta proposta, advogamos que seja mantido a atual exclusão de tributação quando no âmbito dos dispositivos especiais, substituído apenas a referência direta à ANPC, que resulta da redação atual do n.º 7 do artigo 12.º do CIRS, que para além de desatualizada exclui os Serviços Regionais de Proteção Civil das Regiões Autónomas.

Assim, sugerimos, que a redação proposta para o referido preceito legal seja a seguinte: “*O IRS não incide sobre as compensações e subsídios, referentes à atividade voluntária, postos à disposição dos bombeiros pelas estruturas de proteção civil e pagos pelas respetivas*

entidades detentoras de corpos de bombeiros, no âmbito do dispositivo especial de combate a incêndios florestais e do dispositivo conjunto de proteção e socorro na Serra da Estrela, nos termos do respetivo enquadramento legal».

No que se refere ao n.º 19 do artigo 72.º do CIRS, concordamos com a redação constante da iniciativa legislativa em análise, contudo advogamos pelo fim da discriminação acima denunciada, pelo que propugnamos pela seguinte alteração, nomeadamente o termo “*associações humanitárias de bombeiros*”, deverá ser substituído por “*entidades detentoras de corpos de bombeiros*”.

Assim, sugerimos que a redação proposta para o n.º 19 do artigo 72.º do CIRS, seja a seguinte: “*Para efeitos da aplicação da taxa prevista no n.º 7, são equiparadas as gratificações auferidas pela prestação ou em razão da prestação de trabalho as compensações e subsídios, referentes à atividade voluntária, postos à disposição dos bombeiros, pelas entidades detentoras de corpos de bombeiros, sem limite máximo anual, por bombeiro.*”.

Obrigada.