



COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

Parecer

Projecto de Lei nº **516/X**

Alarga, no âmbito do IRS, as deduções à colecta das despesas com educação e formação.

Parte 1

Considerandos

Introdução

O P JL 516/X foi apresentado por deputados do PSD a 16 de Março do ano corrente e admitido no dia seguinte. Em agendamento potestativo, o partido proponente fixou a sua discussão em plenário para o dia 15 de Maio de 2008.

Objecto e motivação

O P JL pretende alargar, no âmbito do IRS, as deduções à colecta das despesas com educação e formação. Os proponentes justificam esta iniciativa com o facto de haver hoje acesso mais universal a percursos escolares mais prolongados e mais exigentes. Assim, defendem que o IRS deve passar a inscrever deduções à colecta de “30% das despesas de educação e de formação profissional do sujeito passivo e do seu dependente, com o limite de 200% do valor mensal do salário mínimo nacional mais elevado, independentemente do estado civil do sujeito passivo”, sendo este limiar elevado para 35% por cada dependente sempre que se trate de agregados familiares com dois ou mais dependentes a cargo que tenham despesas de educação e formação.

O PJI respeita a lei-travão, impondo efeitos orçamentais a partir do próximo Orçamento de Estado.

Nota Técnica

Ao abrigo do artigo 131º do Regimento da AR, os Serviços prepararam uma Nota Técnica que se inclui em anexo deste parecer, e que desenvolve uma breve análise do projecto de lei, resumindo as suas motivações e as propostas legislativas que contém. A mesma Nota apresenta o enquadramento legal e antecedentes, verificando que não existem outras iniciativas pendentes sobre esta matéria.

Parte 2

Opinião do Relator

O PJI em apreço procura responder ao aumento dos custos da educação através de uma política fiscal de aumento das deduções à colecta. Reconhece deste modo que as despesas das famílias são crescentemente influenciadas pelas rubricas da educação e formação, seja porque os percursos escolares se prolongam, seja porque o seu custo aumentou.

É no entanto discutível se a forma mais conveniente de responder a este aumento de custos é a ampliação das deduções fiscais. De facto, tem sido apresentada uma contra-indicação em relação a esta escolha: as deduções fiscais são utilizadas diferencialmente segundo os grupos sociais dos contribuintes, dado que os de elevados rendimentos têm mais acesso à informação e portanto maior capacidade de gestão de benefícios fiscais. Por isso, muitos fiscalistas têm proposto como alternativa a adopção de regimes mais simples de impostos directos, com taxas menores e igualmente menos deduções.

Por outro lado, a contenção do aumento dos custos da educação e formação não pode ser essencialmente de responsabilidade de um mecanismo indirecto como a política fiscal, que actua tardiamente e reactivamente. Se o peso das despesas das famílias com educação se torna desproporcionado, deve o Estado aplicar políticas de promoção de oferta de qualidade e que respeitem o princípio constitucional da tendência para a gratuitidade do serviço público, e

promover a regulação dos outros preços. As políticas fiscais, sendo importantes, são necessariamente complementares desta estratégia de oferta e de controlo de preços.

Parte 3

Conclusões

1. O Grupo Parlamentar do PSD apresentou o Projecto de Lei nº 516/X, que “Alarga, no âmbito do IRS, as deduções à colecta das despesas com educação e formação”.
2. O referido PJI foi apresentado ao abrigo do artigo 167º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118º do Regimento da Assembleia da Republica.
3. A Comissão de Orçamento e Finanças considera que o PJI reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais para ser apreciado em Plenário.

Parte IV

Anexo

Anexa-se a Nota Técnica preparada nos termos do artigo 131º do Regimento da Assembleia da Republica.

O Relator

O Presidente da Comissão

Francisco Louçã

Jorge Neto

NOTA TÉCNICA

*Elaborada ao abrigo do disposto no artigo 131.º do
Regimento da Assembleia da República*

INICIATIVA LEGISLATIVA: **PJL 516/X/3ª (PSD) – Alarga, no âmbito do IRS, as deduções à colecta das despesas com educação e formação.**

DESPACHO DE ADMISSIBILIDADE: **17 de Abril de 2008**

COMISSÃO COMPETENTE: **Comissão de Orçamento e Finanças (5ª Comissão).**

I. Análise sucinta dos factos e situações [alínea e) do n.º 2 do artigo 131.º do Regimento]

Deputados do GP PSD, subscritores do Projecto de Lei (PJL) 516/X, pretendem, em sede de IRS, ver alargadas as deduções à colecta no âmbito das despesas com educação e formação já que, “nas modernas sociedades a cada vez maior generalização do acesso ao ensino e o progressivo aumento da escolaridade obrigatória têm sido acompanhados por crescentes exigências de qualidade na formação académica e profissional dos estudantes e dos trabalhadores”.

Consideram os subscritores da iniciativa que, com aquela iniciativa dão sinais inequívocos de que o Estado reconhece a “alta missão” às famílias com filhos, considerando-a, simultaneamente, da mais “elementar justiça fiscal”, já que o art. 83.º, na sua formulação actual, é “socialmente discriminador” por não considerar autonomamente as despesas de educação e de formação do segundo dependente do sujeito passivo.

Assim e com aquele objectivo, vêm os subscritores do PJL 516/X propor a alteração do aos nºs 1 e 2 do art. [83.º](#) do Código do IRS, aprovado pelo [Decreto-Lei 442-A/88](#), de 30 de Novembro, alterado pela última vez pela [Lei 67-A/2007](#), de 31 de Dezembro, i.e., a Lei do Orçamento do Estado para 2008, que teria a seguinte formulação:

«Artigo 83º

(...)

1 — São dedutíveis à colecta 30% das despesas de educação e de formação profissional do sujeito passivo e do seu dependente, com o limite de 200% do valor mensal do salário mínimo nacional mais elevado, independentemente do estado civil do sujeito passivo.

2 — Nos agregados com dois ou mais dependentes a seu cargo, o limite referido no n.º 1 é elevado em montante correspondente a 35% do valor mensal do salário mínimo nacional mais elevado, por cada dependente, caso existam, relativamente a todos eles, despesas de educação ou formação.

3 — (...).

4 — (...).

5 — (...).»

II. Apreciação da conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais, e do cumprimento da lei formulário [alíneas a) e d) do n.º 2 do artigo 132.º do Regimento]

a) Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A iniciativa é apresentada pelo grupo parlamentar do Partido Social Democrata, nos termos do disposto no artigo 167.º da Constituição.

É subscrita por cinco Deputado, respeitando o disposto no n.º 1 do artigo 123º do Regimento.

A matéria em causa enquadra-se no âmbito da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República [alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição].

Deu entrada em 16 de Março de 2008 e foi admitida em 17 de Março de 2008, baixou à Comissão de Orçamento e Finanças, para elaboração do Relatório/Parecer, de acordo com os artigos 129.º e 136.º do Regimento.

b) Cumprimento da lei formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, estabelece regras a observar no âmbito da publicação, identificação e formulário de diplomas.

Na presente iniciativa é de referir o seguinte:

- Cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, uma vez que tem um título que traduz o seu objecto principal;

- Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, (sobre a publicação, identificação e formulário de diplomas), alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto, “Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”;

. Esta iniciativa visa alterar o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS);

- Através da Digesto (Presidência do Conselho de Ministros) verificou-se que o Decreto – Lei n.º 442-A/88, de 30 de Novembro, sofreu, até à presente data, setenta e duas alterações;

- O projecto de lei em apreço inclui uma exposição de motivos e obedece ao formulário correspondente a um projecto de lei;

- Cumpre, igualmente, o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, ao incluir uma disposição sobre vigência.

III. Enquadramento legal e antecedentes [alíneas b) e f) do n.º 2 do artigo 131.º do Regimento]

a) Enquadramento legal nacional e antecedentes:

Em 1988, o Governo levou a cabo a reforma do regime da tributação do rendimento no sentido de ajustar tal regime ao preceituado no [artigo 104º](#)¹ da Constituição, o qual refere o carácter único e progressivo do imposto sobre o rendimento pessoal e impõe a consideração das necessidades e rendimentos do agregado familiar, além, de basear a tributação das

¹ <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art104>

empresas no seu rendimento real. Dentro do quadro assim definido, em substituição do imposto profissional, da contribuição predial, da contribuição industrial, do imposto sobre a indústria agrícola, do imposto de capitais, do imposto complementar e do imposto de mais-valias, são criados o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) e o imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC).

Assim, a [Lei n.º 106/88, de 17 de Setembro](#)², autoriza o Governo a aprovar os diplomas reguladores do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) e do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC). Neste sentido, foram publicados os Decretos-Lei n.ºs 442-A/88, de 30 de Novembro que aprova o [Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares](#)³ (CIRS) e o n.º 442-B/88, de 30 de Novembro que aprova o [Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas](#)⁴ (CIRC), que entraram em vigor em 1 de Janeiro de 1989. O Decreto-Lei n.º 442-A/88 foi sujeito a várias alterações, sendo a última pelo [Decreto-Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro](#)⁵.

O IRS incide sobre o rendimento anual dos sujeitos passivos (contribuintes) nas diversas categorias, tendo em conta as respectivas deduções e abatimentos.

Com esta reforma foi introduzida no ordenamento jurídico a tributação global que permite a distribuição da carga fiscal segundo um esquema racional de progressividade, em consonância com a capacidade contributiva. No âmbito da tributação do agregado familiar, o CIRS contempla o sistema de englobamento com divisão, não segundo a técnica do quociente familiar (que beneficia as famílias mais numerosas, em aplicação de critérios discutíveis sob o ponto de vista da justiça fiscal), mas segundo a técnica do quociente conjugal, ou *splitting* (que restringe a divisão do total dos rendimentos familiares aos dois membros a quem incumbe a direcção do agregado).

O CIRS no seu artigo 83º dispõe que são dedutíveis à colecta de 30% das despesas de educação e de formação profissional (na parte em que não tenham sido consideradas como dedução específica da categoria A ou encargo da categoria B), suportadas em estabelecimentos integrados no sistema nacional de educação ou equiparados, com o limite

² <http://dre.pt/pdf1s/1988/09/21600/38203826.pdf>

³ http://www.dgci.min-financas.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/IRS/index_irs.htm

⁴ http://www.dgci.min-financas.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/CIRC/index_irc.htm

⁵ http://arnet/sites/DSDIC/DILP/DILPArquivo/Notas_Tecnicas/PJL_516_X/Portugal_1.docx

de 160% do valor mensal do salário mínimo nacional mais elevado ou, havendo 3 ou mais dependentes, com aquele limite acrescido 30% por cada um.

Não são dedutíveis as despesas de educação até ao montante do reembolso efectuado no ano em causa no âmbito de um Plano Poupança-Educação.

IV. Iniciativas pendentes, nacionais e comunitárias, sobre idênticas matérias [alínea c) do n.º 2 do artigo 131.º do Regimento]

A pesquisa efectuada à base de dados sobre o processo legislativo (PLC) não revelou a existência de outras iniciativas ou petições pendentes sobre esta matéria.

V. Contributos de entidades que se pronunciaram sobre a iniciativa [alínea h) do n.º 2 do artigo 131.º do Regimento]

Os contributos que eventualmente vierem a ser recolhidos, na sequência das consultas que for decidido fazer, poderão ser posteriormente objecto de síntese a anexar à nota técnica.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a respectiva aplicação [alínea g) do n.º 2 do artigo 131.º do Regimento]

A intenção de alargar o leque das deduções à colecta no âmbito das despesas com educação e formação, traduz-se necessariamente numa medida com impacto no Orçamento do Estado.

Nesse sentido o artigo 2.º do projecto de lei dispõe que a alteração agora pretendida “produz efeitos a partir do Orçamento do Estado para 2009”, assim se ultrapassando o limite imposto pelo n.º 2 do artigo 120.º do Regimento.

Assembleia da República, 30 de Abril de 2008

Os Técnicos,
Lurdes Sauane (DAPLEN)
Margarida Miranda (DAC)
Filomena Martinho (DILP)