



ORÇAMENTO DE ESTADO PARA 2018

NOTA SÍNTESE

A proposta de Orçamento de Estado para 2018 não contempla nenhuma medida de significativa abrangência direcionada especificamente para as famílias com filhos.

Permanece também o paradigma redutor das medidas destinadas à família serem apenas focadas nas famílias em situação de carência económica e sem resultados ao nível do aumento da natalidade, como refere o Relatório FMI de Outubro de 2016: “Portugal: selected issues”. Um dos exemplos é o abono de família que é universal na generalidade dos países europeus e, em Portugal, apenas abrange as famílias com muito baixos rendimentos.

A APFN reforça o seu entendimento de que cada filho, cada pessoa, deve contar como um cidadão como sinal do seu valor social e do reconhecimento de idêntica dignidade, e que este princípio deve estar refletido nos vários âmbitos das políticas públicas.

É contemplado o alargamento do conceito de despesas de educação passando a contemplar as despesas de alojamento de estudantes deslocados da sua residência habitual e, caso essas despesas existam, é alargado o limite da dedução destas despesas de 800 para 900 euros. Contudo, uma vez que o limite continua a ser global e as famílias com dois ou mais filhos continuam a ser amplamente prejudicadas na sua capacidade de dedução de despesas que efetivamente suportam.

Apesar de estar previsto um alargamento do mínimo de existência, incompreensivelmente este limite apenas se aplica aos sujeitos passivos, mantendo-se os mesmos valores para as famílias com filhos. Mantém-se ainda o princípio da não existência de valores de mínimo de existência por filho que abranja todas as famílias com filhos a partir do primeiro e segundo um princípio *per capita* como defendido pela APFN. Igualmente a cláusula de salvaguarda criada no nº 4 do artigo 70º apenas prevê um valor global (valor anual da retribuição mínima mensal) sem atualização em função do agregado familiar que efetivamente vive daquele rendimento.

O fim da isenção de IRS para os “vales de educação” é uma medida que vai prejudicar muitas famílias com filhos, representando para estas um claro aumento de imposto que pode ultrapassar o alívio fiscal concretizado através da reestruturação das taxas de IRS. Por incapacidade de criação de mecanismos de fiscalização sobre uma eventual minoria que faria um uso indevido é tomada uma medida que se traduz num agravamento da carga fiscal de muitas famílias com filhos.

O OE continua a não apoiar as famílias nos ciclos de ensino em que as despesas são mais elevadas: a gratuidade dos manuais escolares mantém-se apenas para o 1º ciclo não estando previsto o seu alargamento para os ciclos de ensino em que os manuais são mais dispendiosos.



A autorização legislativa prevista no OE para que o Governo legisle a uniformização do conceito de insuficiência económica deve ser uma oportunidade para que finalmente os filhos venham a contar como pessoas e não serem ignorados ou contados como parte de uma pessoa. O único critério que deverá ser adotado é o do rendimento *per capita* (rendimento a dividir pelo número de pessoas que vivem desse rendimento, cada uma a valer um).

No Relatório que acompanha o Orçamento de Estado é manifestada a intenção de reforçar o apoio social a estudantes carenciados, bem como a desburocratização do processo de atribuição de bolsas o que é de assinalar como positivo. Igualmente positiva é a intenção de aumento do valor do IAS a 1 de Janeiro de 2018.

Permanecem sem alteração várias medidas existentes que prejudicam claramente as famílias com filhos em situação de fragilidade económica por não considerarem a dimensão do agregado familiar ou o fazerem de forma inadequada.

A APFN chama ainda a atenção para a importância da estabilidade das políticas públicas para as famílias. Atendendo ao grave problema demográfico que o país atravessa torna-se ponto central da decisão de ter um filho a previsibilidade sobre os apoios e respostas existentes pelo que as medidas adotadas, podendo corrigir ou afinar outras existentes, não devem nunca constituir um recuo no nível de proteção.

É de difícil compreensão que a atual política de alívio fiscal não contemple medidas específicas para as famílias com filhos atendendo a que a perda de capacidade contributiva destas famílias continua a não ter correspondência no valor do imposto a cobrar.



ENQUADRAMENTO

Depois de três anos a crescer (2014, 2015 e 2016) a Natalidade, em Portugal, volta a baixar em 2017 e Portugal mantém-se o pior país da Europa em termos de Natalidade

O nosso défice demográfico já ultrapassou um milhão e seiscentas mil crianças e jovens.

Os Relatórios do FMI têm continuamente advertido quanto às pressões fiscais que se farão sentir no futuro de forma cada vez mais acentuada, transformando Portugal no país que terá um gasto público, relacionado com as alterações demográficas, de valor significativamente superior ao dos restantes países atingindo os cerca de 30% do PIB. Estes dados já consideram a reforma do sistema de segurança social implementada em Portugal.

De referir que este cenário poderá ser otimista pois considera que a taxa de fecundidade terá um valor anual ininterruptamente crescente até ano de 2100 o que corresponderia a uma alteração radical do padrão de fecundidade Português cuja fecundidade diminuiu de 2,25 em 1980 para 1,3 em 2015. Neste período foram muito poucos os anos em que a fecundidade aumentou e a eles sucederam-se baixas progressivas que anularam os aumentos residuais.

Sem surpresas, Portugal é um dos países da Europa que dedica menor percentagem do PIB a políticas de família: 1,44% que é cerca de metade da média da zona euro, segundo Relatório do FMI publicado em 2016.

Por outro lado, de acordo com todos os estudos de pobreza realizados em Portugal, as famílias com crianças e jovens em Portugal continuam a estar entre o grupo que tem maior fragilidade económica, particularmente as famílias numerosas.

Estes paradigmas exigem que as políticas públicas sejam orientadas numa dupla vertente: social assistencial para combater a pobreza entre as famílias com filhos a cargo e numa ótica universal para permitir que as famílias tenham o número de filhos que desejam e que nasçam mais crianças em todos os estratos socioeconómicos.

O presente parecer inclui um conjunto de propostas que visam aperfeiçoar o Orçamento de Estado para 2018 sobretudo numa ótica de um tratamento mais equitativo e justo para as famílias com dependentes.

Anexo: Contributo da APFN ao Orçamento de Estado para 2018



CONTRIBUTO DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE FAMÍLIAS NUMEROSAS À PROPOSTA DE ORÇAMENTO DE ESTADO PARA 2018

Medidas que constam do OE2018

1. Incremento do mínimo de existência

A APFN considera positiva a intenção de aumentar o mínimo de existência tornando-o de atualização automática tendo como referência o valor do IAS mas é incompreensível que esse valor não seja atualizado para as famílias com dependentes a cargo e que o seu paradigma continue alheio ao número de pessoas que efetivamente vivem desse rendimento.

Factos

É alterado o nº 1 do artigo 70º no sentido de que da “aplicação das taxas (...) não pode resultar (...) a disponibilidade de um rendimento líquido de imposto inferior a $1,5 \times 14 \times$ (Valor do IAS)”. O número 2 que se refere aos montantes do mínimo de existência aplicável às famílias com três ou mais dependentes não é alterado. É aditado um novo nº 4 (cláusula de salvaguarda) que define que “o valor do rendimento líquido de imposto a que se refere o nº 1 não pode ser inferior ao valor anual da retribuição mínima mensal”.

Exemplo:

Uma pessoa sem filhos com um rendimento anual líquido de imposto de 8.840 euros/ano não será sujeito de tributação. No entanto, uma pessoa com um ou dois filhos e um rendimento anual líquido de imposto de 8.900 euros, apesar de não se encontrar em melhor situação financeira já será tributada.

Rendimento Líquido de Imposto	Nº sujeitos Passivos	Nº dependentes	Isenção de imposto
8.840 euros	1	0	✓
8.900 euros	1	1	Não
8.900 euros	1	2	Não

Proposta:

O valor indicativo do mínimo de existência para 2018 deverá ser definido *per capita* atendendo não só aos sujeitos passivos mas também aos dependentes e ascendentes.

2. Limite e natureza das Despesas de Educação dedutíveis em sede de IRS

A APFN considera positiva a intenção de alargar o conceito das despesas de educação passando a permitir a dedução de despesas de alojamento (rendas) de estudantes (até 25 anos) que frequentem estabelecimento de ensino em localização diferente da residência permanente do agregado familiar. Contudo os limites definidos quer para esta medida em específico quer o global de despesas de formação e educação continua a não ter em conta o número de dependentes o que gera uma flagrante injustiça.



Por outro lado, há despesas que são efetivamente de âmbito escolar, nomeadamente as relacionadas com alimentação, transporte e materiais escolares, que continuam a não ser consideradas.

Factos

É adicionada uma alínea d) ao nº 1 do artigo 78º D que inclui na Dedução de Despesas de Formação e Educação a dedução de despesas de alojamento (rendas) de estudantes (até 25 anos) que frequentem estabelecimento de ensino em localização diferente da residência permanente do agregado familiar. Como nas restantes despesas a dedução é de 30% do valor suportado e está limitada a 200 euros anuais. O limite global das despesas de educação sobe de 800 para 900 euros quando a diferença se relacione com as rendas (alínea a) do nº 11).

Exemplo:

Um casal com um filho no ensino superior que suporte um valor de 250 euros mensais numa residência de estudantes durante 10 meses (custo total de 2.500 euros) pode deduzir 200 euros ao seu IRS nesta despesa.

Um casal com dois filhos no ensino superior que suporte por cada um o valor de 250 euros mensais numa residência de estudantes durante 10 meses (custo total de 5.000 euros) pode deduzir apenas os mesmos 200 euros, apesar de suportar o dobro da despesa.

Por outro lado, analisando as despesas de educação das famílias sem rendas, um casal com um filho que tenha encargos de educação com esse filho que permitam a dedução de 800 euros, pode deduzir a totalidade dessas despesas no seu IRS. Contudo, um casal com dois filhos e o mesmo nível de despesas por filho, apenas poderá deduzir 400 euros por cada um. Já um casal com quatro filhos tem como limite 200 euros por filho.

Nº sujeitos Passivos	Nº dependentes	Limite global despesas educação	Limite despesas educação por filho*
2	1	800 euros	800 euros
2	2	800 euros	400 euros
2	4	800 euros	200 euros

* não entramos em linha de conta com a possibilidade de os pais também poderem ter despesas de educação/formação a deduzir

Proposta:

O limite de despesas de educação deve ser definido *per capita* englobando sujeitos passivos, dependentes e ascendentes, incluindo os limites definidos para as rendas.

Todas as despesas de âmbito escolar deverão voltar a ser consideradas.

3. Eliminação da isenção em sede de IRS dos “vales educação”

Esta medida irá representar um claro aumento de imposto para as famílias com filhos. A argumentação que tem vindo a ser publicamente utilizada de uso indevido não nos parece justificar a sua eliminação embora se justificasse, naturalmente, a criação de mecanismos de fiscalização que garantam uma rigorosa utilização dentro dos fins definidos. A estrita eliminação manifesta um sinal de incapacidade de fiscalização do Estado que prejudica, essencialmente, aqueles que são cumpridores o que a APFN considera um mau sinal.



Proposta:

Definição de mecanismos de fiscalização que penalizem o uso indevido.

4. Uniformização do conceito de insuficiência económica

Está prevista no OE uma autorização ao Governo para legislar uma uniformização do conceito de insuficiência económica. Esta autorização não abrange as prestações dos subsistemas de protecção familiar e de solidariedade previstos no nº 1 do artigo 1º do DL 70/2010. Desconhecendo o âmbito de aplicação e o sentido desta uniformização ela parece-nos útil e importante. Todavia, a APFN relembra que o único critério verdadeiramente justo é o rendimento *per capita* (rendimento a dividir pelo número de pessoas que vivem desse rendimento). Qualquer critério que ignore ou tome os filhos com meras partes ou percentagens não é justo nem equitativo. Relembremos o direito das crianças e dos jovens a serem tratados como uma pessoa e não partes de uma pessoa.

Proposta:

Uniformizar o conceito de insuficiência económica calculado a partir de uma lógica *per capita* (rendimento a dividir pelo número de pessoas que vivem desse rendimento cada uma valendo 1). Alterar o DL 70/2010 para que siga este mesmo princípio.

Medidas que deveriam constar do OE2018

5. Sobre as Taxas Moderadoras

A APFN volta a lembrar a necessidade de atender ao agregado familiar no cálculo da capitação para efeitos da condição de isenção por insuficiência económica. As regras de capitação em vigor introduzidas pela Portaria nº 311D/2011 ignoram os membros da família a cargo.

Exemplo:

A regra atual que carece de correção considera que uma pessoa com rendimento de 620 euros tenha isenção de taxas moderadoras ao passo que uma pessoa com um rendimento de 630 euros e um, dois ou mais dependentes não tenha direito à mesma isenção.

Rendimento Mensal da Família	Nº sujeitos Passivos	Nº dependentes	Rendimento <i>per capita</i>	Isenção de taxas moderadoras
630 euros	1	0	630 euros	√
635 euros	1	2 (17 e 19 anos)	212 euros	Apenas para o dependente de 17 anos

Proposta:

A APFN sugere uma alteração à referida portaria no sentido de que a capitação no seu artigo 4º seja definida como: “**Artigo 4.º Regras de capitação - O valor do rendimento médio mensal do agregado familiar é apurado mediante a consideração do conjunto dos rendimentos das pessoas que o constituem em função da capitação correspondente ao número de sujeitos**



passivos, dependentes e ascendentes nos termos do artigo 13.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS).”

6. Maior equidade e justiça fiscal no IRS

Para haver equidade e justiça fiscal é necessário que seja corretamente avaliado o encargo em despesas essenciais que cada filho comporta. Um ponto de referência poderá ser por exemplo o valor médio das pensões de alimentos que é de cerca de 150 euros, mas outras referências podem e devem ser encontradas.

Seja qual for a referência, equidade e justiça fiscal significam que uma pessoa com um filho não pode pagar mais impostos do que uma pessoa sem filhos que tenha um rendimento equivalente deduzido esse valor de referência.

Este princípio não fica assegurado através de uma dedução fixa por filho e só pode ser assegurado através de um mecanismo que tenha por consequência um efeito equiparado ao de uma quebra de rendimento à semelhança, por exemplo, do mecanismo criado para a deficiência que a proposta de Orçamento de Estado para 2017 reforçou e aprofundou, considerando apenas para efeitos de tributação em sede de IRS 85% dos rendimentos declarados.

Exemplo:

Um casal de professores no 2º escalão da carreira e com um filho tem de rendimento disponível cerca de 100 euros a mais do que um casal de professores do 1º escalão e sem filhos. Atendendo aos encargos que os filhos representam, não se poderá dizer que o casal com um filho, apesar de ter mais 100 euros de rendimento disponível, tenha maior folga financeira ou maior capacidade contributiva. Contudo, sem coeficiente familiar e com uma dedução fixa por filho de 600 euros, o casal que tem um filho vai pagar a mais de imposto cerca de 920 euros relativamente ao que não tem filhos.

Rendimento Mensal Líquido*	Nº sujeitos Passivos	Nº dependentes	Rendimento <i>per capita</i>	Imposto anual a pagar pelo casal**
1.018,43 euros	2	0	1.018,43 euros	6.897,26 euros
1.106,70 euros	2	1	737,80 euros	7.820,95 euros

* Despacho 843-A/2017 – valor relativo a 2017

** considera o limite de deduções de despesas gerais e familiares e a dedução por filho se aplicável e a fiscalidade inscrita no OE 2018

Se atendermos ao facto de que, quem não tem filhos, poderá ter maior capacidade financeira para angariar despesas que proporcionam deduções à coleta que podem chegar a ultrapassar o valor possível das deduções por filho, então a injustiça fiscal é ainda mais flagrante.

Caso sejam mantidas estas regras um casal que invista em regime público de capitalização pode fazer uma dedução à colecta de entre 700 a 800 euros, valor superior à dedução prevista para um filho.

Proposta:

A APFN reitera a importância da existência de um mecanismo de justiça fiscal que tenha em conta a progressividade do imposto. Este mecanismo pode assumir uma das seguintes formas:



- Manutenção do coeficiente familiar mas em que cada dependente e ascendente sejam considerados;
- Introdução de um valor mínimo de existência universal e igual para cada criança/jovem que poderá ser igual ao valor médio anual das pensões de alimentos e que deverá ser deduzido ao rendimento antes da aplicação da taxa;
- Introdução de uma bonificação percentual na taxa por cada criança/jovem.

7. Limite de Despesas de Saúde dedutíveis em sede de IRS

A necessidade de assumir encargos com a saúde aumenta proporcionalmente com o número de membros da família. Contudo o limite para a apresentação de despesas é o mesmo seja qual for o número de membros da família a que a declaração de IRS se refere. É igualmente um fator de injustiça e desigualdade de tratamento que deverá ser corrigido.

Exemplo:

Um casal sem filhos que tenha encargos de saúde que permitam a dedução de 1.000 euros pode deduzir a totalidade dessas despesas no seu IRS (500 euros por cada um). Contudo, um casal com dois filhos apenas poderá deduzir 250 euros de despesas de saúde por cada membro da família.

Nº sujeitos Passivos	Nº dependentes	Nº ascendentes	Limite global despesas saúde	Limite despesas saúde
2	0	0	1.000 euros	500 euros
2	2	0	1.000 euros	250 euros
2	2	1	1.000 euros	200 euros

Proposta:

O limite de despesas de saúde deve ser definido *per capita* englobando sujeitos passivos, dependentes e ascendentes.

8. Dependentes a cargo no IMI - Capitação

A tributação da habitação tem em conta inúmeros fatores entre os quais assume particular relevo a sua dimensão, partindo o imposto do princípio de que uma habitação maior é sempre um luxo e como tal deve ser mais fortemente tributada.

O princípio estaria correto caso fosse salvaguardada a dimensão da família que habita essa casa. A existência de uma dedução fixa por filho, aprovada no ano passado e que substituiu reduções percentuais, não corrige a injustiça pois dá um tratamento igualitário a situações claramente distintas: não só os valores tributários são muito díspares em todo o país como são muito díspares as taxas cobradas que vão de 0.3% a 0.45%.

Por outro lado, a lei determina que a redução apenas é possível para um, dois e três filhos. Para quem tem mais de três filhos a redução a aplicar é a mesma do que quem tem três.

Exemplo:

Um casal com três filhos pode ter uma redução de 70 euros na taxa de IMI, mas um casal com 6 filhos e uma objetiva necessidade de uma habitação maior, tem a mesma redução.



Proposta:

O valor limite da redução de taxa a aplicar deve ser definido por ascendente ou descendente. O modelo deve ser estruturado numa lógica de equidade e justiça comparando o que é comparável. Por exemplo: um casal com um filho, e portanto com necessidade de mais um quarto, deve ter uma tributação equivalente a um casal do mesmo prédio que tenha menos uma divisão.

9. Isenção de IMI para habitação própria e permanente durante três anos - Capitação

Estão isentos de IMI os prédios ou parte de prédios urbanos habitacionais construídos, ampliados, melhorados ou adquiridos a título oneroso para habitação própria e permanente desde que o rendimento bruto anual do agregado familiar para efeitos de IRS no ano anterior não seja superior a 153.300 euros. Esta regra ignora totalmente a possível existência de dependentes não considerando o facto de uma família embora ganhando um bocadinho mais, tendo filhos, terá seguramente um nível de vida mais baixo.

Exemplo:

Um casal sem filhos que tenha um rendimento anual bruto de 153.300 euros (76.650 euros *per capita*) tem direito à isenção de IMI.

Um casal com três filhos que tenha um rendimento anual bruto de 153.350 euros (30.670 euros *per capita*), muito embora tenha um nível de vida inferior e uma menor capacidade contributiva, já não tem direito a isenção de IMI.

Rendimento Anual Bruto	Nº sujeitos Passivos	Nº dependentes	Rendimento bruto <i>per capita</i>	Isenção IMI
153.300 euros	2	0	76.650 euros	✓
153.350 euros	2	3	30.670 euros	Sem acesso

Proposta:

Os valores limite para os rendimentos do agregado familiar devem ser definidos *per capita*, integrando descendentes e ascendentes.

10. Isenção de IMI por Baixos Rendimentos - Capitação

Estão isentos de IMI os prédios para habitação própria e permanente desde que o rendimento bruto anual do agregado familiar não seja superior a 2,3 vezes o valor anual do IAS e tenham um valor patrimonial tributário inferior a 10 vezes o valor anual do IAS, com a aplicação por norma transitória de utilização do valor da RMMG de 2010 até que o IAS atinja o valor de 475 euros. A dimensão do agregado familiar não é considerada para o efeito.

Exemplo:

Uma pessoa sem filhos que tenha um rendimento anual bruto de 15.290 euros (cerca de 1.092 euros por mês) e uma habitação com um valor patrimonial tributário de 66.500 euros, tem direito à isenção de IMI.

Um casal com um filho que tenha um rendimento anual bruto de 15.300 euros (cerca de 1.093 euros por mês, o que corresponde a um rendimento *per capita* de 364 euros) e uma habitação



com um valor patrimonial tributário de 66.550 euros, muito embora tenha um nível de vida inferior e uma menor capacidade contributiva, já não tem direito a isenção de IMI.

Rendimento Anual Bruto	Nº sujeitos Passivos	Nº dependentes	Rendimento bruto mensal <i>per capita</i>	Valor patrimonial tributário habitação	Isenção IMI
15.290 euros	1	0	1.092 euros	66.500 euros	√
15.300 euros	2	1	364 euros	66.550 euros	×

Proposta:

Os valores limite para os rendimentos do agregado familiar e para o valor patrimonial tributário devem ser definidos *per capita*, integrando descendentes e ascendentes.

11. Outros

Identificam-se em seguida um conjunto de outras medidas cuja aplicação a APFN considera também pertinente no quadro do Orçamento de Estado para 2018.

IVA da Eletricidade

A APFN lembra que a eletricidade é um bem essencial às famílias. Neste sentido deverá ser efetuada a reposição do IVA da eletricidade à taxa reduzida.

Alteração ao Código do Imposto Sobre Veículos (Artigo 3.º)

Deve ser considerada a especificidade das famílias com 6 ou mais dependentes a cargo que ao terem um veículo de 9 lugares não estão abrangidos pela atual lei. Todas as famílias numerosas devem ser abrangidas pela redução prevista na lei.

Alteração ao Código do Imposto Único de Circulação

Para o cálculo do imposto a pagar deve ser considerado o nº de dependentes a cargo para os veículos de maior cilindrada e lugares. Uma família numerosa tem de ter um carro de 7 lugares e as famílias com 6 ou mais filhos um carro de 9 lugares. Estes veículos têm maior cilindrada e, por consequência, um IUC mais elevado.