



ORÇAMENTO DE ESTADO PARA 2017

NOTA SÍNTESE

Em termos genéricos o Orçamento de Estado não traz alterações estruturais abrangentes ou significativas no tratamento particular das famílias com dependentes. A única medida inscrita na Proposta de Lei é a extensão da gratuidade dos manuais escolares mas abrange apenas as famílias que têm filhos no 1º ciclo e carece de ser acompanhada de outras medidas complementares para os restantes ciclos de ensino que poderão até não ter impacto orçamental.

Relativamente à correção de rendimentos das famílias em situação de carência económica está inscrita uma medida de implementação generalizada de tarifários sociais da água mas cujo modelo de acesso ao tarifário carece de uma melhoria na regra de capitação.

São anunciadas no Relatório que acompanha o Orçamento de Estado algumas intenções quanto a medidas no Abono de Família e nos Passes para Estudantes mas que não se encontram ainda devidamente detalhadas.

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.

Permanece também o paradigma de os apoios à família serem apenas focados 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.

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.



ENQUADRAMENTO

Portugal mantém-se o pior país da Europa em termos de Natalidade e o segundo pior da OCDE, tendo atrás de si apenas a Coreia.

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

Ainda recentemente um Relatório do FMI advertiu 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 o citado Relatório do FMI.

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 2017 sobretudo numa ótica de um tratamento mais equitativo e justo para as famílias com dependentes.

Anexo: Contributo da APFN ao Orçamento de Estado para 2017



CONTRIBUTO DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE FAMÍLIAS NUMEROSAS À PROPOSTA DE ORÇAMENTO DE ESTADO PARA 2017

Medidas que constam do OE2017

1. Sobre a Tarifa Social da Água

Assinalamos positivamente a tentativa de generalização da adoção de tarifários sociais da água, embora com carácter de adesão voluntária dos municípios, mas consideramos que seria importante a revisão do critério de capitação definido para as condições de acesso: “rendimento anual igual ou inferior a 5.808 euros, acrescido de 50% por cada elemento do agregado familiar que não aufera qualquer rendimento, até ao máximo de 10”. Tratando-se ainda apenas de uma autorização legislativa não se conhecem os detalhes sobre o modelo de tarifário social que irá ser proposto.

Exemplo:

A regra atual, que carece de correção, considera que uma pessoa com rendimento de 484 euros tenha acesso à tarifa social da água ao passo que uma família de 5 elementos com um rendimento mensal *per capita* de 290 euros não tenha acesso ao mesmo tarifário.

Rendimento Anual	Nº sujeitos Passivos	Nº dependentes	Rendimento mensal <i>per capita</i>	Tarifa social da água
5.808 euros	1	0	484 euros	√
11.700 euros	2	1	325 euros	Sem acesso
17.425 euros	2	3	290 euros	Sem acesso

Proposta:

A APFN sugere uma alteração no sentido de que cada elemento do agregado familiar tenha o mesmo valor que o primeiro.

2. Sobre a extensão da gratuidade dos manuais escolares

É muito positiva a extensão da gratuidade dos manuais escolares associada à sua reutilização. Abrangendo apenas o 1º ciclo é muito restrita na sua abrangência porque não vem acompanhada de medidas destinadas aos restantes ciclos de ensino, onde, com maioria de razão, o desagravamento dos encargos deve ser uma maior preocupação pois assumem maior dimensão.



Proposta:

Não sendo possível o alargamento da gratuidade a todos os ciclos de ensino no imediato, a APFN sugere a criação de medidas sem impacto financeiro que melhorem a capacidade de reaproveitamento dos livros nos ciclos posteriores, tornando-a uma alternativa viável a todos quantos o desejem. A proibição de escrita nos livros, a revisão da sua duração e a criação de bancos de manuais em todas as escolas são alguns exemplos do que é possível fazer.

3. Aumento do abono de família

A APFN considera positiva a intenção de aumentar o abono de família, bem como a reposição do 4º escalão mas discorda da sua aplicação apenas a crianças até aos 36 meses. Voltamos a chamar a atenção para a necessidade de articulação entre as várias políticas, sobretudo as de carácter fiscal e social.

Exemplo:

Um casal com o rendimento mínimo (7.420 euros/ano), e independentemente do número de filhos, vai ter acesso ao 3º escalão do abono de família (351,91 euros) e aos restantes apoios sociais nacionais e municipais inerentes, mas não tem acesso à dedução de 600 euros por não ser tributado em sede de IRS.

Um casal com o rendimento por titular de 8.800 euros/ano e um filho tem acesso à dedução de imposto de 600 euros mas tem ainda acesso ao 3º escalão do abono de família (351,91 euros) e aos restantes apoios sociais nacionais e municipais inerentes.

Um casal com o rendimento por titular de 8.900 euros/ano e um filho tem acesso à dedução de imposto de 600 euros mas perde o acesso ao abono de família e restantes apoios sociais.

Rendimento Anual	Nº sujeitos Passivos	Nº dependentes	Abono de Família	Apoios sociais e municipais	Dedução filho IRS
7.420 euros	2	1	3º escalão 351,91 euros	✓	×
8.800 euros	2	1	3º escalão 351,91 euros	✓	600 euros
8.900 euros	2	1	×	×	600 euros

Proposta:

É entendimento da APFN que o abono de família deve ser uma prestação universal (atribuída a todas as crianças e jovens do país) à semelhança do que acontece na grande generalidade dos países europeus. A APFN entende que o valor da dedução fixa por filho a estipular deve ser articulada com a opção política de uma medida eficaz no âmbito da justiça fiscal como mencionado na proposta constante do ponto 7.

O abono de família em muito países, além de atribuído a todas as crianças independentemente da sua situação económica, é também crescente em função do número de filhos. Na Suécia, por exemplo, essa prestação universal tem os seguintes valores mensais:



Nº de filhos	Abono de Família (Euros)	Suplemento Família Numerosa (Euros)	Total (Euros)
1	112	–	112
2	224	16	240
3	336	64	400
4	448	172	620
5	560	307	867

4. Transportes

É positiva a extensão do apoio social nos transportes da população estudantil a todo o território. Deve ser, contudo, revista a capitação dos passes “4_18” e “sub23”. Também é positiva a possibilidade avançada de acesso a uma redução de 25% nos passes sem sujeição a condição de recursos. Contudo, é nosso entendimento que essa redução não pode ser igual para todas as famílias independentemente do número de filhos. Para uma família que tenha que comprar passes para três filhos a despesa e o esforço financeiro são incomparavelmente superiores ao que seriam se apenas tivesse que comprar um.

Exemplo:

A regra atual valoriza em apenas 25% cada dependente da família.

Rendimento Anual da Família	Nº sujeitos Passivos	Nº dependentes	Rendimento anual <i>per capita</i>	Acesso ao passe 4_18
15.846,52 euros	2	1	5.282 euros	√
12.350,00 euros	1	3	3.087 euros	Sem acesso

Proposta:

A regra de capitação dos Passes “4_18” e “sub23” deve ser o rendimento *per capita*.

Deverá ser equacionada a criação de um passe familiar com vista à obtenção de reduções quando vários membros da mesma família adquiram passes de transportes públicos. Complementarmente, sugere-se a criação de passe estudante cujo valor contemple uma redução crescente em função do número de membros estudantes do mesmo agregado familiar, em consonância com o aumento da taxa de esforço da família.

5. Atualização do valor do indexante dos apoios sociais

Consideramos positiva a publicamente anunciada atualização do valor do indexante dos apoios sociais em, pelo menos, a taxa de inflação prevista.

Medidas que deveriam constar do OE2017



6. 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
620 euros	1	0	620 euros	√
630 euros	1	2 (17 e 19 anos)	210 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).**”

7. 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 semelhante 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 reforça e aprofunda, 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 140 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 850 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
1.088,79 euros	2	0	1.088,79 euros	7.358,26 euros
1.228,42 euros	2	1	818,95 euros	8.207,32 euros

* considera 1.500 euros de despesas gerais e familiares

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 seja aprovada a norma prevista na proposta de OE 2017 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.

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

O limite das despesas de educação está definido de forma global e sem atender ao número de dependentes o que gera uma clara injustiça e desigualdade de tratamento que deverá ser corrigida.

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

Exemplo:

Um casal com um filho que tenha encargos de educação com esse filho que permitam a dedução de 400 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 200 euros por cada um. Já um casal com quatro filhos tem como limite 100 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 a deduzir

Proposta:

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

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

9. 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.

10. Capitação do Mínimo de Existência

O montante definido para o mínimo de existência está apenas estabelecido para os sujeitos passivos de imposto e não em função do número de membros da família. Existe uma ampliação desse limite para quem tenha mais de 3 descendentes, que já não é aplicável ao rendimento líquido de imposto mas sim ao rendimento coletável.

Exemplo:

Um casal sem filhos com um salário mensal de 607 euros não paga imposto e fica com um rendimento líquido de 540 euros.



O valor médio das pensões de alimentos é de cerca de 150 euros por filho. Assim, um casal com um salário bruto 150 euros acima (757 euros) terá um nível de vida semelhante, sem contar com o efeito da diminuição do salário líquido pela via aumento dos descontos para a segurança social. Contudo, este casal já irá pagar cerca de 708 euros de impostos.

Rendimento Mensal Bruto	Nº sujeitos Passivos	Nº dependentes	Rendimento líquido mensal <i>per capita</i>	Pagamento imposto
607 euros	2	0	540 euros	0 euros
757 euros	2	1	432 euros	708.26 euros*

*com deduções de despesas gerais (1.500)

Proposta:

O valor indicativo do mínimo de existência para 2017 deverá ser definido *per capita* atendendo não só aos sujeitos passivos mas também aos dependentes e ascendentes.

11. 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.

12. 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.

13. 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.



14. Outros

Identificam-se em seguida um conjunto de outras medidas cuja aplicação a APFN considera também pertinente no quadro do Orçamento de Estado para 2017.

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.