



## NOTA

É entendimento da Associação Portuguesa de Famílias Numerosas que as opções políticas e orçamentais devem contemplar políticas de família, políticas de justiça fiscal e políticas sociais de proteção dos economicamente mais vulneráveis. Todas estas dimensões são importantes e não se excluem ou anulam mas complementam-se.

As políticas de família têm carácter universal e são aplicáveis de igual forma a todas as famílias.

As políticas de carácter assistencial visam a proteção das famílias economicamente vulneráveis e apenas se aplicam a estas em diferentes graus consoante o seu grau de vulnerabilidade.

Já as políticas de equidade e justiça fiscal visam garantir uma equitativa e justa avaliação da capacidade contributiva de cada família.

Neste sentido, a análise efetuada atende a estas várias dimensões e não se limita a uma avaliação das propostas constantes do Orçamento de Estado para 2016 mas propõe alterações das medidas atualmente em vigor que, no nosso entendimento, carecem de aperfeiçoamento que poderá ser feito em sede de aprovação da versão final do OE 2016.

Foram identificadas várias medidas de apoio social que não têm em linha de conta o agregado familiar ou que o contabilizam deficientemente. Há, por outro lado, medidas que em vários países são universais de apoio à família mas que em Portugal se destinam apenas às famílias de baixos rendimentos. Finalmente, a APFN considera que há várias medidas que carecem de aperfeiçoamento em termos de justiça fiscal e que, nomeadamente, a retirada do coeficiente familiar sem a sua substituição por outra medida que efetue uma correta aferição da capacidade contributiva da família, constitui um recuo em termos de equidade fiscal.

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.

*Anexo: Parecer da APFN sobre o anteprojeto da reforma do IRS*



## PARECER DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE FAMÍLIAS NUMEROSAS À PROPOSTA DE ORÇAMENTO DE ESTADO PARA 2016

Este anexo apresenta o entendimento da APFN sobre os aspetos da proposta de OE para 2016 relacionados com as famílias com filhos a cargo.

### 1. Sobre as Taxas Moderadoras

A APFN assinala positivamente a diminuição dos encargos com as taxas moderadoras. Contudo, lembra 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	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).”**

### 2. Revogação do coeficiente familiar

É entendimento da APFN que a equidade e justiça fiscal passa por considerar que as despesas com os filhos constituem uma quebra real no rendimento das famílias e devem, por consequência ter, no IRS, um efeito que reflita essa quebra real, idêntica a uma quebra no rendimento que resulte de uma redução salarial. Neste sentido e para cumprimento do disposto no nº 1 do artigo 104º da constituição: **“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.”** É importante a existência de um mecanismo de correção do rendimento que atue antes da aplicação da taxa. Sem esse mecanismo de correção não há justiça fiscal para as famílias com filhos.

#### 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 800 euros relativamente ao que não tem filhos.

Rendimento Mensal Líquido	Nº sujeitos Passivos	Nº dependentes	Rendimento <i>per capita</i>	Imposto anual a pagar
1.054,63 euros	2	0	1.054,63 euros	7.350,44 euros
1.179,89 euros	2	1	787 euros	8.172,07 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.

#### 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.

### 3. Aumento da dedução fixa por filho e abono de família

A APFN reconhece que o aumento da dedução fixa por filho melhora a situação de uma franja de famílias com baixos rendimentos e que são sujeitas a tributação, que correspondem essencialmente ao conjunto de famílias que se encontram no 4º e 5º escalão do abono de família retirado em 2010.

Trata-se, com efeito, de um dos mecanismos possíveis de proteção das famílias com filhos e menores rendimentos. No entanto, a escolha do valor de 600 euros não foi justificada e há muitas famílias que, por não pagarem IRS, não serão abrangidas pela medida, pelo que nos parece que esta medida deverá ser lida em conjunto com outras medidas como, por exemplo, o abono de família: para uma criança com mais de três anos e no 1º escalão tem o valor anual de 473,46 euros (13\*36,42), no 2º escalão tem o valor anual de 359,04 euros (12\*29,92) e, no 3º escalão tem o valor anual de 324,84 euros (12\*27,07).

A APFN também considera que existem vias alternativas para a proteção destas famílias. Em concreto, poderia ter sido equacionada como alternativa a reposição do 4º escalão ou do 4º e 5º escalões do abono de família. O 4º escalão do abono de família tinha, em 2010, o valor anual de 293,67 euros. Trata-se de um montante ligeiramente superior ao aumento, agora previsto, da dedução fixa por filho de 325 euros (valor de 2015) para 600 (275 euros de aumento).

Estas são, contudo, medidas distintas porque num caso há uma transferência de verbas do Orçamento de Estado para as famílias e, no outro, a família mantém o rendimento que auferir, não o entregando em sede de tributação.

Por outro lado, a APFN entende que esta medida não pode ser a única a ser aplicada para a consideração dos filhos no IRS. Não é adequado que as despesas que os pais assumem no



sustento dos seus filhos tenham o mesmo tratamento do que uma qualquer despesa de saúde, educação, juros de imóveis ou benefício fiscal. Aliás, quem não tem filhos, e por consequência tem menores encargos em despesas essenciais, pode aceder a maiores deduções destas tipologias e poderá facilmente pagar menos imposto do que uma pessoa com o mesmo rendimento e filhos. Sublinhe-se que se tratam de tipologias de despesas de natureza totalmente diversa: existe uma obrigação legal de sustentar os filhos e de prover à sua subsistência. Não existe uma obrigação legal de realizar as outras tipologias de despesas que se enquadram nas deduções à coleta.

A APFN chama a atenção para a necessidade de reforçar a articulação entre as várias medidas aplicáveis a cada família.

#### 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 2.

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. Limite das Despesas de Educação

Com a reforma do IRS introduzida em 2015 foi retirado o fator de aumento do limite de dedução em função do nº de dependentes a cargo. Foi, assim, introduzida uma injustiça fiscal uma vez que a não consideração do número de dependentes e a existência de apenas um limite global é penalizadora das famílias com maior número de dependentes.

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.

#### 5. Limite de Despesas de Saúde

Com a reforma do IRS introduzida em 2015 foi retirado o fator de aumento do limite de dedução em função do nº de dependentes a cargo. Foi, assim, introduzida uma injustiça fiscal uma vez que a não consideração do número de dependentes e a existência de apenas um limite global é penalizadora das famílias com maior número de dependentes.

##### 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.

### 6. Mínimo de Existência

O montante definido para o mínimo de existência, nível até ao qual não há lugar ao pagamento de impostos, foi sempre determinado em função do salário mínimo nacional. No ano de 2015 situava-se cerca de 20% acima do valor anual do salário mínimo nacional. Contudo, no corrente ano, e apesar do aumento do salário mínimo nacional, esse valor não é atualizado. Isso faz com que uma pessoa que tenha um salário 20% acima do salário mínimo nacional e que no ano passado não era tributada este ano o seja. Por outro lado, a transição do mínimo de existência para a cobrança de imposto é feita sem regime transitório.

#### Exemplo:

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

Um casal com um salário mensal de 636 euros (5% acima) já tem que pagar imposto e o seu rendimento líquido será de 537 euros.

Rendimento Mensal Bruto	Rendimento Mensal Líquido	Pagamento Imposto
607 euros	540 euros	x
636 euros	537 euros	808 euros*

\* considera despesas gerais e familiares de 1.500 euros

#### Proposta:

O valor indicativo do mínimo de existência para 2016 deverá ser atualizado em função do aumento do salário mínimo nacional e deverá ser incorporado um mecanismo de transição que impeça que um aumento de salário bruto pela via da tributação implique uma diminuição do salário líquido efetivo.

### 7. 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 600 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	434 euros	625 euros*

\*com deduções de despesas gerais (1.500), saúde(350), educação(200) e juros com imóveis(300)

#### **Proposta:**

O valor indicativo do mínimo de existência para 2016 deverá ser definido *per capita* atendendo não só aos sujeitos passivos mas também aos dependentes e ascendentes.

### **8. Dependentes a cargo no IMI**

O artigo 112<sup>º</sup>A, que será aditado ao Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, concede aos municípios a possibilidade de reduzirem a taxa em função do número de filhos, reconhecendo que uma casa maior para uma família maior não é um luxo mas uma necessidade.

Contudo, o artigo 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 20% 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.

### **9. Isenção de IMI por Baixos Rendimentos**

O artigo 48<sup>º</sup> do Estatuto dos Benefícios Fiscais estipula que ficam 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.

## 10. Outros

Identificam-se em seguida um conjunto de outras medidas cuja aplicação a APFN considera também pertinente no quadro do Orçamento de Estado para 2016.

### Suspensão do regime de atualização do valor do indexante dos apoios sociais (art. 69)

Consideramos que na atual situação em que se pretende travar o empobrecimento do país seria importante, juntamente com o passo dado no aumento do salário mínimo, que fosse atualizado o valor do indexante dos apoios sociais em, pelo menos, a taxa de inflação prevista.

### Transportes (art.92º)

Deverá ser equacionada a criação de um passe familiar com vista à obtenção de reduções quando vários membros da mesma família adquiram passes de transporte público. Complementarmente, sugere-se a criação de passe estudante cujo valor comtemple 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.

### IVA

A APFN lembra que a eletricidade é um bem essencial às famílias. Neste sentido deverá ser equacionada 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 dependes a cargo que ao terem um veículo de 9 lugares não estão abrangidos pela atual 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 com 4 ou 5 filhos tem de ter um carro de 7 lugares e as famílias com 6 ou mais um carro de 9 lugares. Estes veículos têm maior cilindrada e, por consequência, um IUC mais elevado.