The Waning of the Golden Age of Fiscal Welfare?
Social Tax Expenditures, social protection and inequality in Portugal

Rui Branco
rui.branco@fcsh.unl.pt
(Universidade NOVA; IPRI – UNL)

Com assistência de investigação de
Edna Costa
(IPRI-UNL)

SEMINÁRIO GPEARI/GEE
LISBOA, 26 DE NOVEMBRO DE 2019

IPRI
INSTITUTO PORTUGUÊS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

FCSH
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

FCT
Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

O que é a despesa fiscal com protecção social?

- Perspectiva tradicional da dimensão do Estado-Providência: níveis directos de despesa social pública em % do PIB.
- Mas, despesa social directa não considera o impacto do sistema fiscal sobre a despesa pública ***bruta***, através de formas de despesa ***indirecta***: **protecção social distribuída através do sistema fiscal (impostos ou contribuições sociais)**
- Despesas fiscais são **receitas perdidas** através de isenções, abatimentos, deduções à colecta e créditos fiscais. Relatório *Os Benefícios Fiscais em Portugal,* pp. 53-55 (Maio 2019):

Tabela 5 - Número de Benefícios Fiscais por impos

Imposto	Número de BF
IRS	147
IRC	121
IVA	79
IS	61
ISV	37
IABA	33
ISP	32
IUC	18
IT	14
Total Geral	**542**

Tabela 6 - Número de Benefícios Fiscais por Categoria

Categoria	Número de BF
Isenção Tributária	330
Dedução à Matéria Coletável	90
Taxa Preferencial	63
Dedução à Coleta	52
Redução de Taxa	4
Diferimento da Tributação	1
Outro	1
(em branco)	1
Total Geral	**542**

Função
…
Protecção social: 47
Saúde: 8
Habitação: 9
Educação: 10

- [OCDE] *Tax Breaks for Social Puporses* (TBSPs): «reduções, isenções, deduções ou adiamentos de impostos», que *desempenham a mesma função de policy de transferências que seriam classificadas como despesas sociais* ou se *destinam a estimular a provisão privada de benefícios*.» **[Governo redefine perímetro despesa fiscal em 2011 e 2017]**

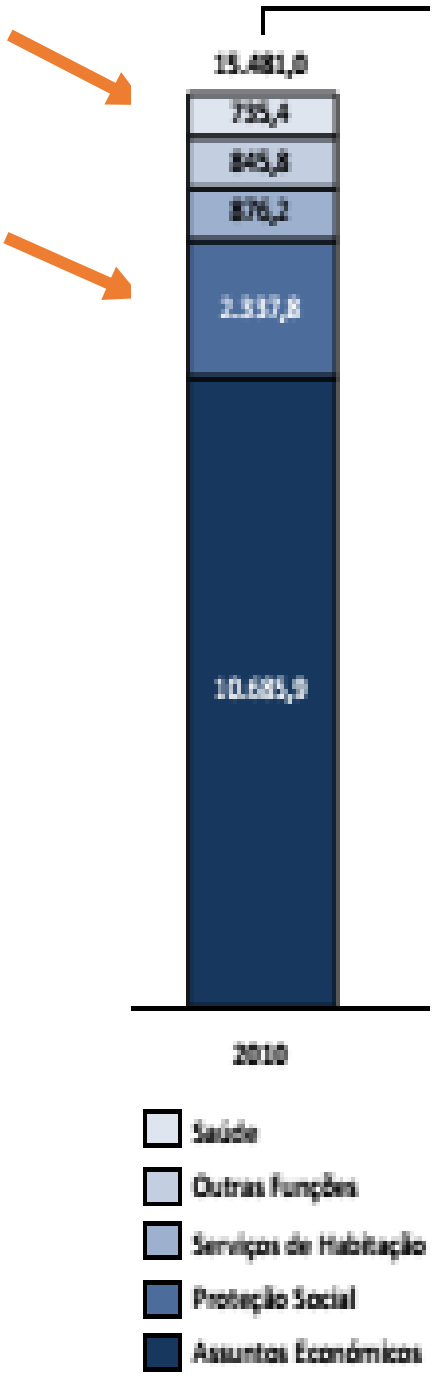
O caso de Portugal

Nível elevado de despesa fiscal social caracteriza sistema fiscal e Estado Providência portugueses.

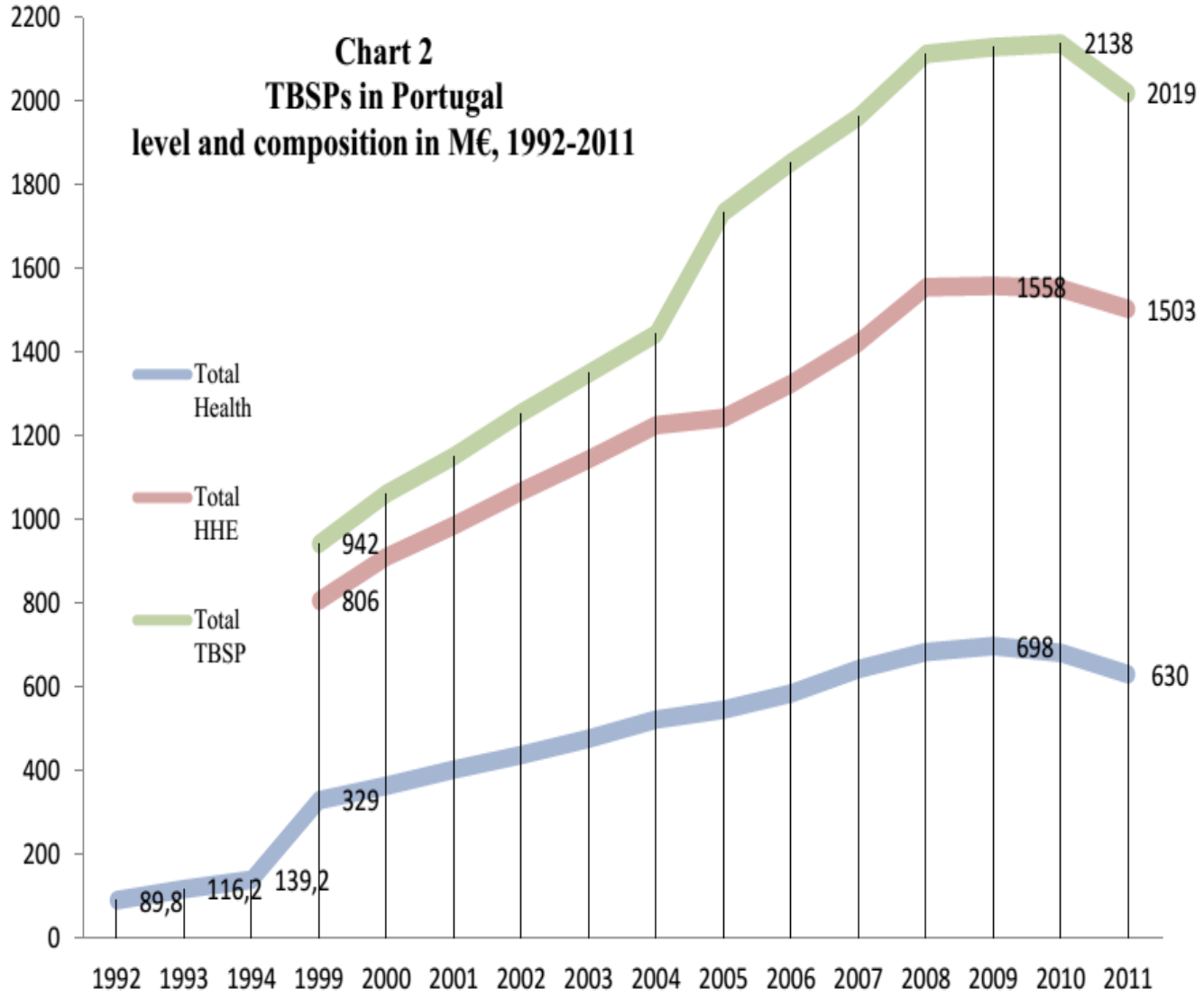
- Em 2010 (antes do MoU), do total das despesas fiscais, 15481 M€ (9% PIB), 3073 M€ (1,8% PIB) foram gastos com «protecção social» e «saúde» (nota: diferentes métricas e perímetros: TBSP < OE)

	TBSP % GDP 2009	TBSP % GDP 2007	Ranking TBSP 2009
United States	2.1	1.9	1
Germany	1.6	1.7	2
France	1.2	1.1	3
Portugal	**1.1**	**1.2**	**4**
Canada	1.1	1.5	4
Spain	0.5	0.6	6
United Kingdom	0.5	0.6	6
Italy	0.2	0.3	8
Sweden	0.0	0.0	9
Denmark	0.0	0.0	9

Source: Adema et al, 2011; Adema et al. 2014: 14-15



A “Era Dourada” da Despesa Fiscal com Protecção Social



- **No global, mais 2X**, de 942 M€ em 1999 para 2019 M€ em 2011
- **Saúde, Habitação e Educação de** 806 M€ para 1558 M€ em 2009, desce para 1503 M€ em 2011
- **Saúde** (OOP + seguros) é a maior TBSP, até 698 M€ em 2009. Seguro nunca mais de 6% (favorece privatização, não financialização)

- ***NB: dados apenas IRS, pensões excluídas, etc***

Despesa fiscal com protecção social: problemas e dilemas

- **Mercadorização da protecção.** Favorece provisão privada no mercado ou terceiro sector por profissionais, bancos, seguradoras e sociedade civil.
- **Recursos de poder.** Favorece detentores de recursos económicos no mercado: altera equilíbrio de poder na sociedade a favor do mercado, provisão privada vs. provisão pública directa, mas de forma subsidiada pelo Estado
- ***Vested interests***. Os fornecedores privados que beneficiam do *policy regime* desenvolvem um interesse conservador no *status quo*
- **Processo político menos transparente.** Especialidade direito fiscal + ilude o papel do Estado mesmo para os beneficiados (deslegitimação) + comissão OE
- **A política decorre «do lado da oferta»** de protecção (provisores), em vez do «lado da procura», dos que necessitam (grupos populares)
- **Induz desigualdade rendimento.** Distribuição regressiva do rendimento para os mais afluentes, sobretudo nos casos imposto sobre rendimento é pouco progressivo **[excepções importantes: EITC EUA, Working Tax Credit UK ou NIT, CSA]**
- **Estratificação.** Favorece uma lógica de *targetting* (grupos) vs. lógica universalista
- **Disciplina orçamental.** Como receitas perdidas = despesas directas, problema em contexto de «austeridade permanente» ou «ajustamento das contas públicas»

Impactos: receita perdida

Avaliação Receita perdida

TBSPS share of (%)	1992	1993	1994	1999	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011
Total Health Expenditures	2	2,4	2,5	3,2	3,3	3,6	3,7	3,9	4,1	3,9	3,8
Public Health Expenditures	3	3,4	4	4,7	4,9	5,0	5,3	5,7	6,2	5,8	5,8
GDP	0,13	0,15	0,17	0,28	0,29	0,31	0,35	0,36	0,40	0,39	0,37

Em 2010:
10 x receitas das taxas moderadoras

Impactos: regressividade e desigualdade

Decis de rendimento líquido equivalente	% de despesas recuperadas		
	1980	1990	2000
1 (mais pobre)	0%	1%	6%
2	0%	2%	7%
3	0%	5%	11%
4	0%	7%	11%
5	0%	9%	15%
6	1%	10%	18%
7	1%	15%	19%
8	1%	17%	21%
9	1%	22%	24%
10 (mais rico)	2%	27%	27%
Total nacional	1%	14%	18

CFSSNS, 2007: 121

Duplamente regressivo: distribuição riscos de saúde pelos escalões de rendimento é inversa da distribuição dos benefícios pelos mesmo escalões

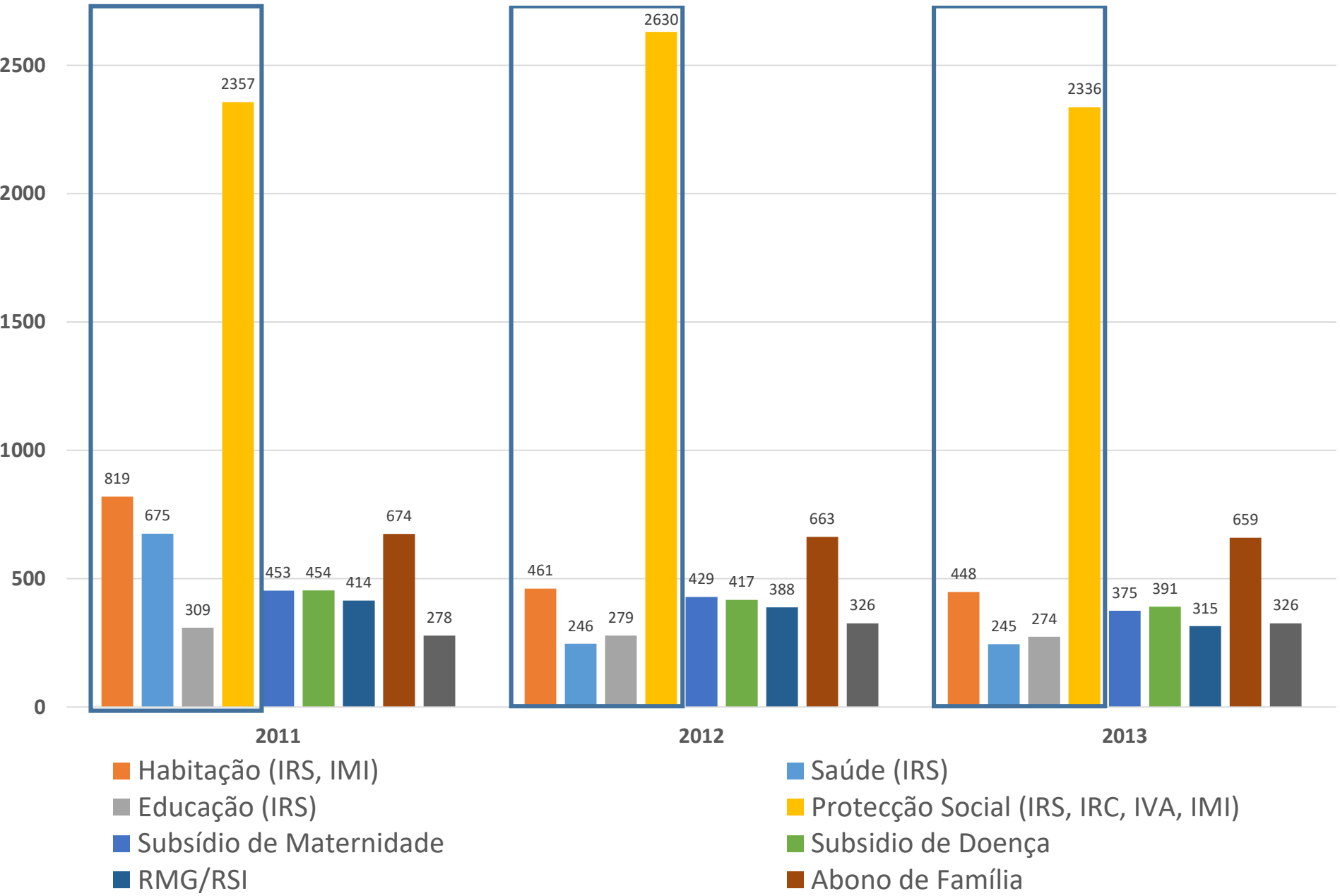
Quadro 9.2 – Distribuição das Despesas Fiscais com Saúde

(Rendimentos e impostos em milhares de escudo

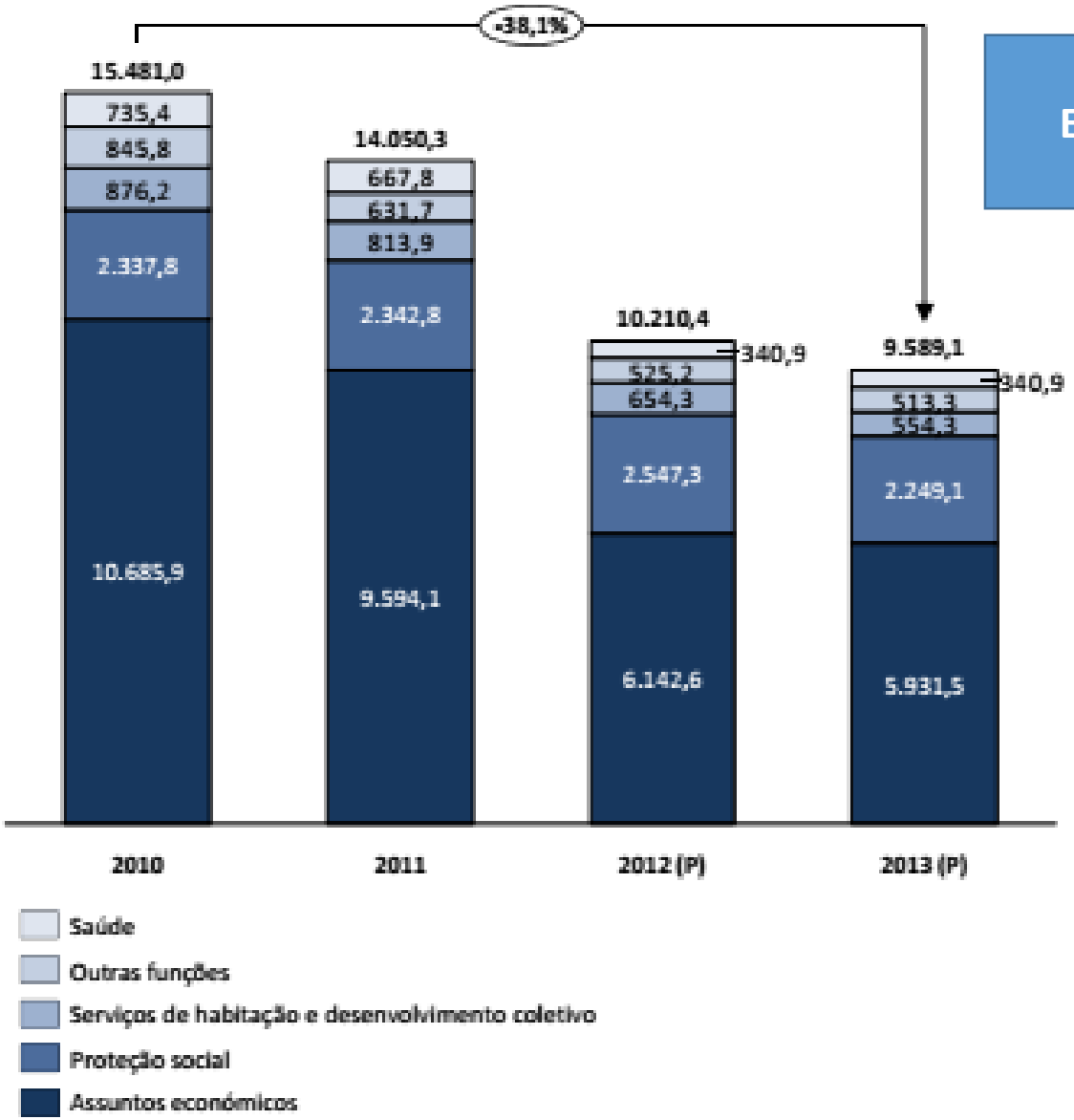
Decil	Rendimento Bruto	Imposto	Taxa Média %	Despesa Fiscal	Desp. Fis./ Rendimento %
1	199.85	7.80	3.9	1.67	0.84
2	586.65	6.03	1.0	1.96	0.33
3	803.07	15.84	2.0	2.95	0.37
4	1024.45	32.24	3.1	3.87	0.38
5	1285.46	48.90	3.8	5.05	0.39
6	1593.88	72.13	4.5	6.59	0.41
7	1973.06	114.98	5.8	7.97	0.40
8	2538.42	193.18	7.6	11.15	0.44
9	3533.62	392.95	11.1	20.13	0.57
10	7581.19	1469.61	19.4	40.35	0.53

Gouveia, 1997: 96

Despesa social indirecta vs despesa directa em prestações sociais durante a crise (M€)

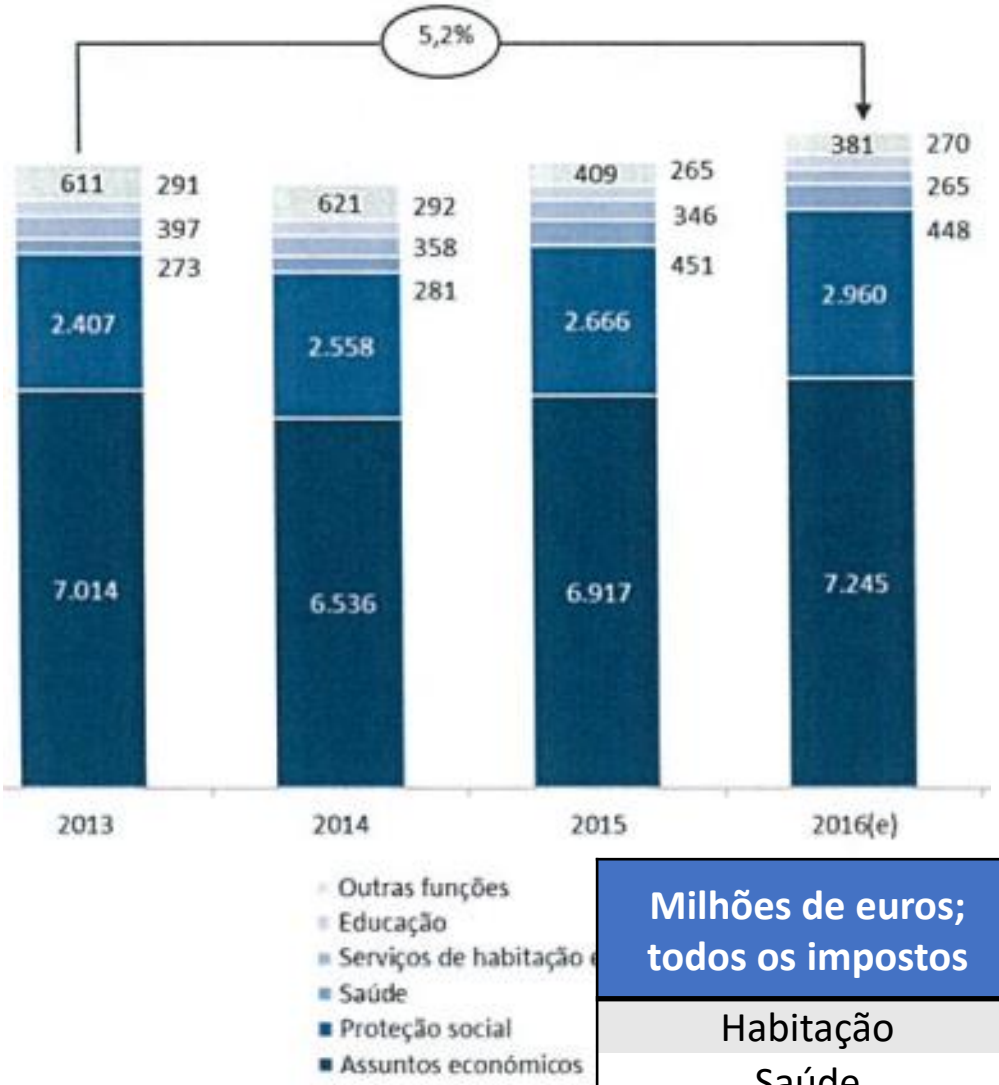


Sob o peso do ajustamento, o fim da era dourada?...



Efeito do Mou e da crise

Eppur si muove...



***Relatório sobre Despesa Fiscal relativo a 2016* (pub 2017), dados 2013-2016**

Milhões de euros; todos os impostos	2013	2014	2015	2016
Habitação	397,2	358	346,2	265
Saúde	273	280	451,3	447,6
Educação	290,7	291,5	265,3	269,9
Protecção Social	2407	2558,3	2665,7	2958,9
Total	**3367,9**	**3487,8**	**3728,5**	**3941,4**
Total % PIB	**2,0**	**2,0**	**2,1**	**2,1**
PIB (base= 2016)	170492,3	173053,7	179713,2	186489,8

Despesa fiscal como instrumento de policy durante a crise e veículo para diferentes agendas políticas e sociais

1. A expansão dos vale sociais: cheque estudante e cheque creche

- ***2014 Expansão governo PSD-CDS (OE para 2012, Reforma IRS 2014).*** *(origem decreto-lei 26/99 – PS: vales sociais como «nova política social» para lidar com «novos riscos sociais», feminizçaão do mercado trabalho, care gap, reconciliação)*
- **Vale infância («cheque creche») (0 a 6)**: pagamento creches, jardins de infância, lactários
- [2014] **Vale educação («cheque estudante») (7 a 25)**: pagamento de escolas, outros serviços educação e manuais escolares (incluindo propinas universitárias)
- Vale concedido pela empresa ao trabalhador, muitas vezes como remunerçaão adicional
- **IRC: dedutível pelas empresas. Na detrerminação do lucro tributável, despesa registada como custo; valorados** em 140% (2009, PS)
- **IRS: não considerado como rendimento do trabalho dependente**, até 1100 euros por dependente (2014, PSD-CDS)
- **Contribuição Segurança Social. Não integra base de incidência contributiva para SS** (TSU)

Vales sociais: lógica política e ramificações

- ***Welfare fiscal e ocupacional***, lida com «***novos riscos sociais***» (feminização do mercado de trabalho, reconciliação), plasticidade
- ***(Re-)mercadorização e re-inserção da protecção social no mercado e na sociedade*** civil de protecção social
- ***Cria mercados privados***, subsidiando a oferta e a procura de serviços sociais
- **Altera o equilíbrio entre público e privado no *welfare mix*** da provisão social, e concomitantemente a distribuição subjacente de recursos de poder
- ***Reforça o poder de privados***, os quais desenvolvem *vested interests*
- ***Não segue, ou responde, uma lógica baseada na necessidade***, gera desigualdades (dentro, fora e entre empresas)
- «***Layering institucional***». Os programas privados publicamente subsidiados por despesa fiscal «por cima» de programas de despesa directa atraem beneficiários para novas «camadas». Lógica liberal ou conservadora que «reprime» a procura dos programas de despesa tradicionais ou evita a expansão de programas novos
- Jornal Económico «OE2018: **Governo vai eliminar benefícios dos vales de educação no IRS**. Executivo propõe acabar com benefícios fiscais dos vales para pagamento de despesas com escolas, manuais e livros dos filhos até 25 anos. Mantêm-se benefícios para creches e jardins de infância.» **(13/10/2017)**

2. Complemento salarial anual: crédito fiscal para trabalhadores pobres

- **Proposto no documento «Uma Década para Portugal (p. 35) e no Programa Eleitoral do PS em 2015 (pp. 82-83)**
- Baixo SMN, congelado até 2014 + elevada volatilidade na base do mercado de trabalho + aumento de empregos mal pagos, precários e parte-time cria risco de pobreza nos trabalhadores (11% em 2013)
- PS propõe «imposto sobre o rendimento negativo (NIT) (crédito fiscal) para trabalhadores com remuneração abaixo do salário mínimo
- Requer relação assalariada formal, reportada à SS, e rendimentos reportados ao IRS
- Objectivos declarados: combater pobreza trabalhadores empregados, promover emprego, combater informalidade mercado trabalho ao mesmo tempo que melhor protege rendimento outsiders (recalibração); despesa (fiscal) adicional compensada pelo aumento receita SS
- Valor exacto depende do rendimento e da composição familiar. A medida foi orçamentada em 400 M euros

CSA: lógica política e ramificações

Mas não aconteceu….

- PS enfrentou eleições 2015 contrangido pela necessidade de se distinguir do goveno centro-direita através politicas qualitativamente diferentes e pelo facto das tradicionais políticas pro-*welfare* da social democracia tradicional serem implausíveis em contexto de austeridade permanente
- Tal como Reino Unido da Terceria Via, o CSA é uma instância de ***affordable credit claiming*** por partidos de centro-esquerda em contexto orçamentais apertados
- Nova direcção em relação às transferências tradicionais. Em austeridade, NIT permite governos aparecerem mais responsáveis do que se criassem um novo benefício directo ou impusessem aumento significativo SMN.
- Não foi acolhido no governo PS da Geringonça. BE e PCP contra, **preferem benefícios directos ou aumento SMN** (o que efectivamente sucedeu no contexto de uma política de reversão de cortes em salários e benefícios sociais, devolução de rendimentos).

Considerações finais

Eliminação de benefícios fiscais

- Depois de, na legislatura anterior, um grupo de trabalho ter avaliado os benefícios fiscais existentes em Portugal, o Governo quer eliminar progressivamente os que têm efeitos regressivos.
- Neste contexto, o executivo promete tornar o sistema fiscal "mais simples e transparente" e com um maior nível de exigência na explicitação dos objetivos que levam à criação ou manutenção de um determinado benefício fiscal.

Salário mínimo deverá chegar aos 750 euros

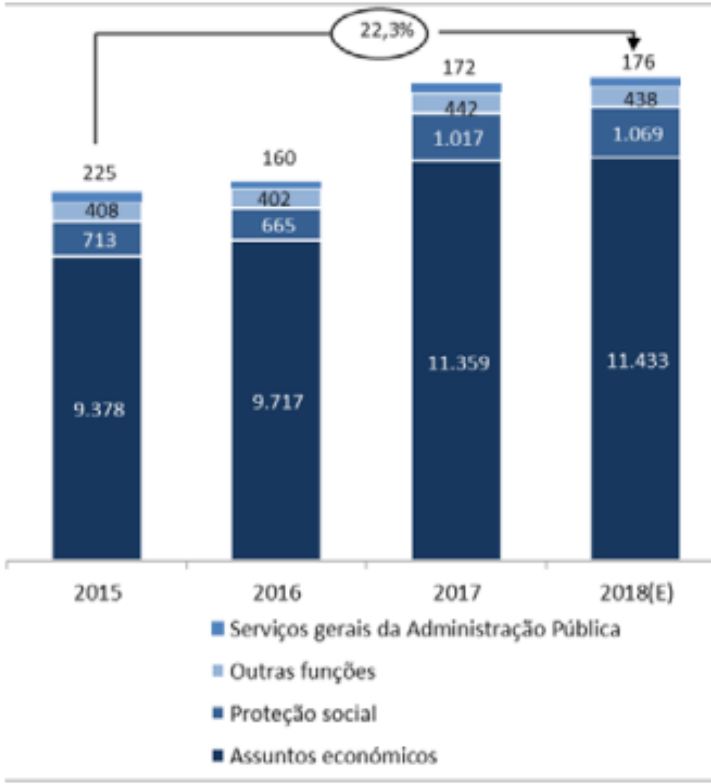
- O Governo quer que o salário mínimo nacional avance dos atuais 600 euros para os 750 euros em 2023, conforme anunciou o primeiro-ministro na tomada de posse do novo executivo, deixando para a negociação com os parceiros sociais os 'saltos' anuais que devem ser fixados de forma a atingir aquela meta

Complemento-creche a partir do segundo filho

- O Governo vai criar um complemento-creche, atribuindo a todos os cidadãos que tenham filhos nas creches "um valor garantido e universal" como comparticipação no preço que as famílias pagam pela creche a partir do segundo filho.
- O Governo também quer investir na rede de equipamentos sociais de apoio à infância, nomeadamente creches e jardins-de-infância. E ainda incentivar os grandes empregadores, com estruturas intensivas em mão-de-obra, a "disponibilizar equipamentos ou serviços de apoio à infância aos respetivos trabalhadores".

Cheque-dentista a partir dos dois anos e vales para óculos

- O Governo promete alargar o cheque dentista a todas as crianças entre os 2 e os 6 anos e criar um vale de pagamento para óculos para menores de idade e para pessoas com mais de 65 anos beneficiárias do rendimento social de inserção.
- Atualmente, os cheques dentista são atribuídos a crianças que frequentam as escolas públicas e só a partir da escolaridade básica, geralmente a partir dos 7 anos.



Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira.

Dados Relatório Maio 2019: 542 BF. Total: 13.000 M euros (Relatórios da despesa fiscal 2017 e 2018); 6,6% PIB em 2018 vs 15.000 M euros 2010, 9% do PIB.
Protecção social: 1.000 milhões de euros (saúde?)/desagravamento fiscal