

A Era Dourada da Despesa Fiscal

Fiscalidade, proteção social e desigualdade em Portugal (1989-2015)

Rui Branco

(Universidade NOVA; IPRI – UNL)

Com assistência de investigação de

Edna Costa

(IPRI-UNL)

FORUM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

LISBOA, 24 DE MAIO DE 2017



INSTITUTO PORTUGUÊS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA



O caso de Portugal: puzzle empírico

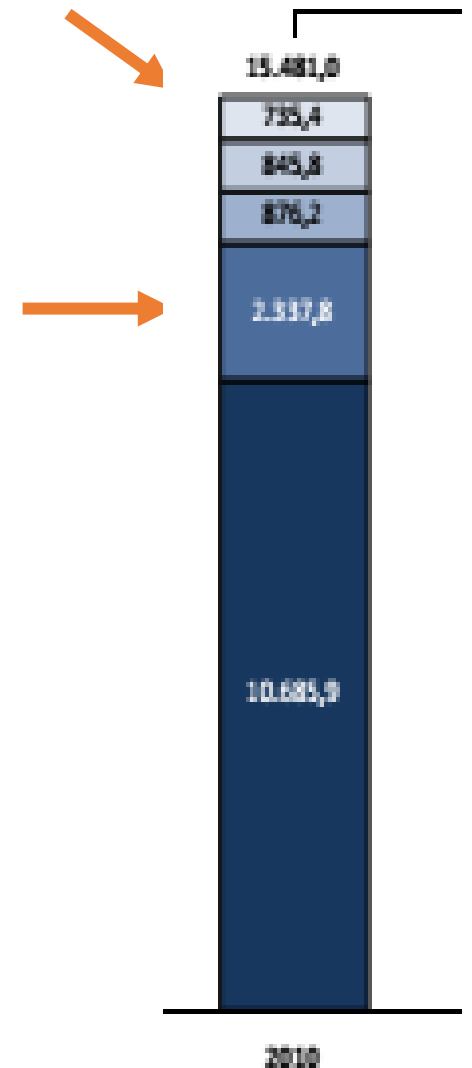
Nível elevado de despesa fiscal social caracteriza o sistema fiscal e Estado Providência portugueses.

- 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».

Table 3 TBSPs in OECD countries be

	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



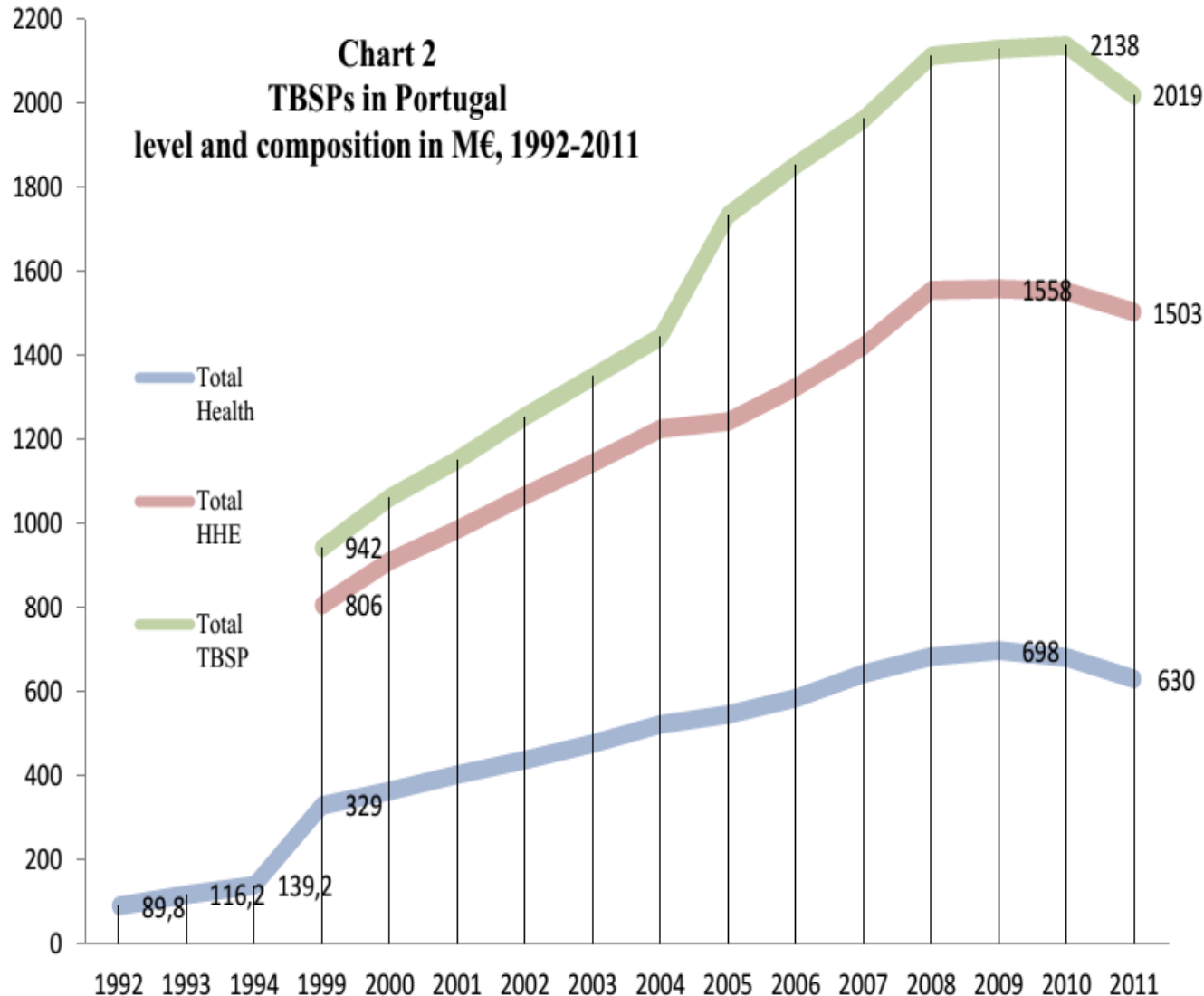
O conceito de despesa fiscal com protecção social

- Perspectiva tradicional do «esforço» ou «dimensão» do Estado-Providência olha para níveis directos de despesa social pública (% do PIB).
- Porém, a despesa social directa não considera o impacto do sistema fiscal sobre a despesa pública **bruta**, através de formas de despesa social **indirecta**, ou **fiscal welfare: protecção distribuída através do sistema fiscal (impostos ou contribuições sociais)**
- Despesas fiscais são receitas perdidas através de isenções, abatimentos, deduções à colecta e créditos fiscais (e não apenas «benefícios fiscais» no sentido estrito do EBF) [Governo adopta nova definição em 2011]
- *Tax Breaks for Social Purposes (TBSPs)*: todas as «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 (OCDE).

Despesa fiscal com protecção social: problemas e ramificações

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

A Era Dourada da Despesa Fiscal com Protecção Social



- **No global, mais do que duplicou, de 942 M€ em 1999 para 2019 M€ em 2011**
- **Saúde, Habitação e Educação de 806 M€ para max 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***

Impactos: receita perdida e desigualdade

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**

Distribuição regressiva do rendimento

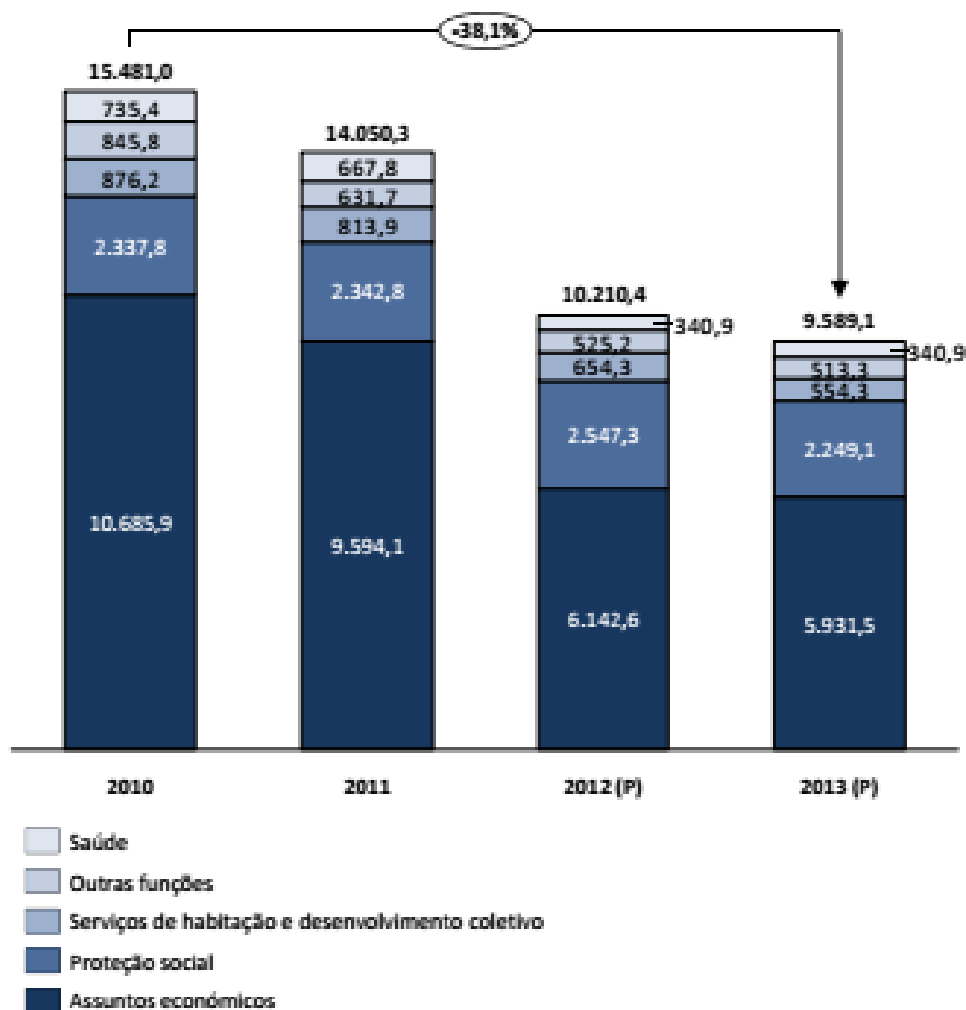
Decis de rendimento líquido equivalente	% de despesas recuperadas		
	1980	1990	2000
1 (mais pobre)	0%	1%	6%
2	0%	2%	7%
3	0%	5%	11%
4	0%	7%	11%
5	0%	9%	15%
6	1%	10%	18%
7	1%	15%	19%
8	1%	17%	21%
9	1%	22%	24%
10 (mais rico)	2%	27%	27%
Total nacional	1%	14%	18%

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

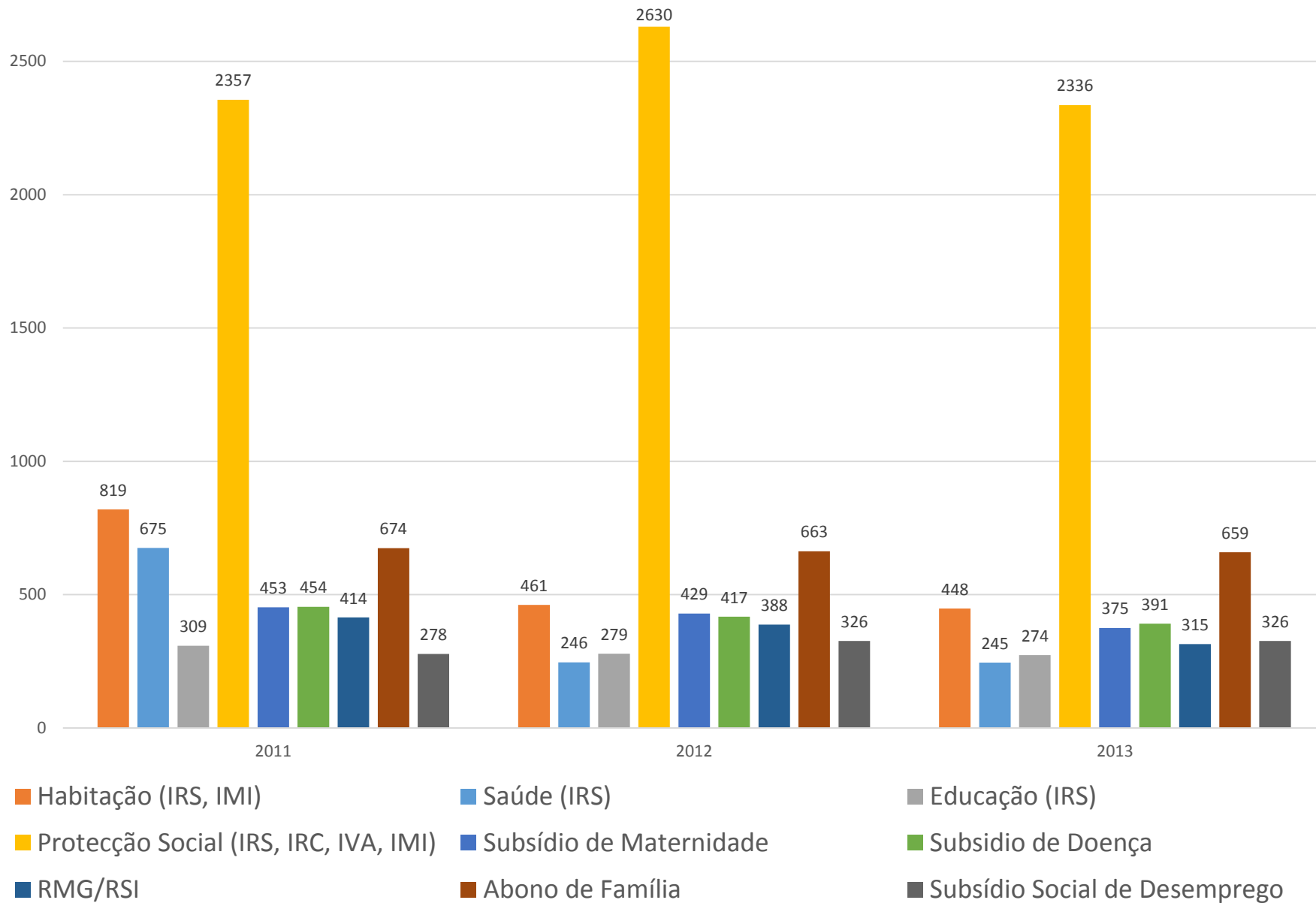
O fim da era dourada?...

Efeito do Mou

Gráfico II: Evolução da despesa fiscal, por função



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



Despesa fiscal como instrumento de política na crise e veículo para diferentes agendas programáticas

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», feminização 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 remuneração adicional
- IRC: dedutível pelas empresas. Na determinação do lucro tributável, despesa registada como custo e 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)

Lógica política e ramificações: privatização velada

- ***Welfare fiscal e ocupacional***, forma de lidar 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». Exprime lógica liberal ou conservadora que «reprime» a procura dos programas de despesa tradicionais ou evita a expansão de programas novos

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
- Valor preciso depende do rendimento e da composição familiar. A mediada foi orçada em 400 M euros
- 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

Lógica política e ramificações: redistribuição velada

Entre responsabilidade e *responsiveness*

- PS enfrentou eleições 2015 contrangido pela necessidade de se distinguir do governo centro-direita através políticas 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 Terceira Via, o CSA é uma instância de ***affordable credit claiming*** por partidos de centro-esquerda em contextos orçamentais apertados
- Nova direcção (path-shifting) 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. Pode regressar...com metade do orçamento...em 2018.