

Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2010

Medidas do MFAP

Num quadro marcado por uma preocupação reforçada com o equilíbrio de médio prazo e sustentabilidade das contas públicas, é dada prioridade ao restabelecimento da confiança na economia, criando condições para o relançamento da actividade económica, do investimento e do emprego, com especial atenção às PME. Neste contexto, é fundamental iniciar de imediato do processo de redução do défice, conducente à consolidação das finanças públicas interrompido em 2008 por causa das exigências de combate aos efeitos da crise económica e financeira.

Assim sendo, em 2010 é necessário assegurar a conciliação entre, por um lado, a manutenção dos instrumentos de estímulo orçamental à recuperação da actividade económica e do emprego e, por outro lado, o início imediato da nova fase de consolidação orçamental. Esta conciliação exige contenção e rigor na despesa pública e estabilidade fiscal, de modo a que os estabilizadores automáticos possam operar em pleno, agora no sentido positivo.

A actuação do MFAP, na condução da sua política orçamental, fiscal e financeira reflecte-se assim nas seguintes orientações estratégicas:

- Melhoria da qualidade das finanças públicas;
- Modernização do processo orçamental;
- Reforço da estabilidade do sistema financeiro;
- Sustentabilidade financeira do Sector Empresarial do Estado;
- Em matéria fiscal, a justiça social, o aprofundamento da tributação ambiental e a maior aproximação entre a Administração fiscal e os contribuintes;
- Qualificação e valorização da Administração Pública;
- Consolidação das reformas na Administração Pública;
- Transparência, equidade e flexibilidade.

Em seguida descrevem-se as principais medidas que constam da Proposta de Lei do Orçamento do Estado 2010, numa lógica combinada de criação, mas também de reforço e continuidade em relação ao Governo anterior.

Orçamentação por programas

Prosseguimento do plano para a introdução da orçamentação por programas. No Orçamento do Estado para 2010 foi introduzida uma nova tabela de programas, com uma lógica sectorial em que, em regra, a cada ministério corresponde um programa. Esta alteração visa aumentar a transparência na orçamentação e simplificar os mecanismos de execução orçamental, reduzindo a burocracia associada ao uso de múltiplas classificações. Coloca-se no ministério responsável toda a capacidade para gerir os recursos orçamentais, diminuindo assim as barreiras administrativas para a reafecção de recursos dentro do programa.

Sistema Contabilístico

Aperfeiçoamento do sistema contabilístico e de informação, de forma a melhorar a consistência com os princípios e as regras do SEC-95. No Orçamento do Estado para 2010 foram implementadas três

correções na contabilização das despesas com pessoal, com vista à sua comparabilidade com outros países. Primeiro, por fazer parte dos custos com o pessoal inclui-se a contribuição patronal dos serviços da administração directa do Estado para a CGA.

Segundo, porque são prestações sociais e não são custos com o pessoal, excluem-se as transferências para a CGA para equilibrar o sistema e por conta das pensões que são da responsabilidade do Estado.

Por último, por serem despesas de saúde e não custos com pessoal, excluem-se os encargos facturados pelo SNS à ADSE e aos subsistemas de saúde dos militares e das forças e serviços de segurança que, em 2010, foram substituídos por uma transferência directa do OE para o SNS.

Caixa Geral de Aposentações

Convergência do regime de pensões da CGA com o Regime Geral da Segurança Social. Neste âmbito, o Orçamento do Estado para 2010 contempla três medidas:

1. Os subscritores da CGA inscritos até 31 de Agosto de 1993 recebem uma pensão que é a soma de duas parcelas, a primeira das quais correspondente ao tempo de serviço prestado até 31 de Dezembro de 2005. Para esta parcela, a remuneração de referência deixa de ser a última remuneração auferida à data da aposentação para ser a remuneração auferida em 2005 e devidamente actualizada para a data da aposentação segundo as regras em vigor.
2. É antecipado para 2010 a adopção do novo regime de penalização por pensão antecipada. A penalização a aplicar deixa de ser 4,5% por ano para ser 0,5% por mês.
3. É simplificado o regime de redução de penalização, privilegiando-se os subscritores com carreiras mais longas. O tempo de antecipação da aposentação face à idade legal de aposentação deixa de ser reduzido em um ano por cada grupo completo de três anos para além da carreira completa (ou alternativamente, ser reduzido em seis meses por cada ano para além da carreira completa), aquando do momento da aposentação, para ser reduzido em um ano por cada grupo completo de três anos para além de um tempo de serviço de trinta anos aos 55 anos de idade.

Sistema Financeiro

- **Banco Privado Português**

Constituição de um Fundo que visa assegurar aos titulares de contas de Retorno Absoluto de Investimento Indirecto Garantido uma cobertura até ao montante de 250 mil euros.

- **Banco Português de Negócios**

Possibilidade de substituição do beneficiário das garantias concedidas ao BPN por força da Lei da Nacionalização.

- **Renovação da Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira**

Renovação da IREF até 30 de Junho de 2010, sendo possível, caso se venha a justificar face às condições de funcionamento dos mercados financeiros, a sua prorrogação até 31 de Dezembro de 2010, através de despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, precedido de parecer do Banco de Portugal.

Fundo de Regularização da Dívida Pública

Possibilidade de o FRDP subscrever e/ou adquirir valores mobiliários representativos de dívida pública, tendo em vista a realização de operações de fomento de liquidez em mercado secundário, bem como a

intervenção em operações de derivados financeiros impostas pela eficiente gestão activa da dívida pública directa do Estado.

O acréscimo do endividamento líquido global directo necessário tem um limite de € 1 500 000 000 e é efectuado por contrapartida de uma redução, na mesma medida, do limite máximo previsto para a Iniciativa de reforço da Estabilidade Financeira (IREF).

Acompanhamento das Parcerias Público-Privadas

Constituição de uma Unidade de acompanhamento centralizada das PPP e concessões sob a dependência directa do ministro responsável pela área das finanças, dotada de efectivos poderes de coordenação das componentes estratégica e económico-financeira daquelas iniciativas, bem como do controlo da execução dos respectivos contratos.

A missão desta Unidade passará por assegurar o estudo e a coordenação estratégica na área das PPP, fomentando uma adequada partilha de riscos entre os parceiros envolvidos, bem como o acompanhamento e o controlo da intervenção dos parceiros públicos na sua definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração e fiscalização. Tal Unidade deverá ainda dispor de competências ao nível do estudo, recolha e prestação de informação sobre PPP.

Património imobiliário do Estado

É dada continuidade à execução da reforma do património imobiliário público, e, em especial, à execução do Programa de Gestão do Património Imobiliário com vista a colocar a política de gestão do património no centro da política financeira e acentuar o efeito orçamental da gestão do património num quadro de reforma estrutural.

Sector Empresarial do Estado (SEE)

Consolidação da reforma do SEE, aprofundando-se a reestruturação económica e financeira das empresas públicas e clarificando-se o regime do exercício da função accionista do Estado, tendo em vista:

- Introduzir maior rigor, controlo, eficiência e transparência na gestão da dívida do SEE;
- Concluir o processo de celebração de contratos de gestão, com definição de objectivos económico-financeiros quantificados;
- Definir os objectivos de investimento em termos sustentáveis e compatíveis com a capacidade de endividamento das empresas públicas e com a capacidade financeira do Estado;
- Concluir o processo de contratualização da prestação de serviço público, reforçando a transparência e responsabilidade do Estado no pagamento de indemnizações compensatórias;
- Reforçar a transparência e eficiência dos procedimentos de aprovisionamento das empresas públicas, através da criação de centrais de compras, individuais ou comuns.
- A continuação da reestruturação das empresas públicas;
- A continuação da diminuição do prazo médio de pagamentos das entidades do SEE, de forma a atingir 30 dias no final da legislatura.

Os aumentos de capital em empresas públicas e outros financiamentos por parte do Estado ficam condicionados à inclusão nos respectivos planos de actividade de compromissos de melhorias na gestão e de controlo da despesa.

Será avaliado e revisto o modelo de financiamento das Estradas de Portugal, visando a racionalização e garantia da sua sustentabilidade.

Compras públicas e gestão do Parque de Veículos do Estado (PVE)

Continuação do desenvolvimento do Sistema Nacional de Compras Públicas com os objectivos estratégicos de racionalizar e reduzir despesa em bens e serviços transversais e de gerar poupanças, designadamente através:

- Da conclusão do Plano de Lançamento de Concursos Públicos para a celebração de Acordos-Quadro (AQ);
- Do alargamento do âmbito da centralização da aquisição de bens e serviços, através da ANCP, estimando-se uma poupança de 150 milhões de euros nos dois primeiros anos de execução dos AQ celebrados (2009-2010).

Também no plano da gestão centralizada do PVE, a ANCP dará continuidade à política de centralização e gestão integrada da frota, tendo como principais objectivos o controlo da despesa orçamental e a preferência pela composição de uma frota automóvel ambientalmente avançada, estimando-se uma poupança anual na ordem dos 15 milhões de euros.

Justiça Social e Relançamento Económico

1. Simplificação do regime simplificado e eliminação do rendimento líquido mínimo, através da fixação de um limite quantitativo único para o enquadramento no regime simplificado, agora de 150 000 euros, e da eliminação do rendimento líquido mínimo até agora constante do artigo 31.º, n.º 2, do Código;
2. Simplificação das Taxas Liberatórias, que passa essencialmente por três pontos: a agregação num só artigo, o artigo 71.º do Código do IRS, de todos os rendimentos sujeitos a taxa liberatória; a aprovação de uma taxa uniforme de 20% aplicável a todos estes tipos de rendimentos, angariados por sujeitos passivos residentes ou não residentes; e a uniformização das regras de opção pelo englobamento dos rendimentos sujeitos a taxa liberatória;
3. Aperfeiçoamento do tratamento em IRS dos rendimentos de anos anteriores, alargando o mecanismo constante do artigo 74.º do CIRS aos rendimentos prediais que compõem a categoria F. Além disto, alarga-se ainda para seis o número de anos aos quais podem ser imputados os rendimentos respeitantes a anos anteriores;
4. Racionalização do Imposto do Selo mediante a eliminação de um conjunto de verbas da Tabela Geral geradoras de um significativo custo de contexto para as empresas e os particulares (Verba 3, 7, 8, 12, 13, 15, 19, 26), i.e., selo sobre autos e termos de entidades públicas, escritos de contratos, licenças, actos notariais e de registo, autenticações, publicidade e entradas de capital em sociedades;
5. Alargamento do regime prestacional para empresas em recuperação e dedução do IVA dos créditos incobráveis em Procedimento Extrajudicial de Conciliação, através da alteração do regime prestacional, alargando-se de 60 para 120 o número máximo de prestações permissíveis, mantendo-se, no entanto, os requisitos legais existentes. Prevê-se ainda a possibilidade de dedução do IVA respeitante a créditos incobráveis reconhecidos como tal no âmbito do Procedimento Extrajudicial de Conciliação;
6. Criação de regime fiscal especial de apoio às PME com capital disperso em mercado organizado através de autorização legislativa em matéria fiscal, o desenvolvimento do acesso ao mercado

de capitais por parte das PME portuguesas enquanto instrumento privilegiado de diversificação e reforço das fontes de capital, em particular como forma de financiamento competitiva, mas também como veículo promotor de visibilidade e catalizador de melhoria das práticas de gestão;

7. Reforço dos benefícios fiscais à criação de emprego, *business angels*, Investigação e Desenvolvimento (I&D) e prorrogação do Regime Fiscal de Apoio ao Investimento;
8. Reforço da tributação e moralização na atribuição dos bónus mediante a fixação de uma taxa autónoma genérica de IRC de 35%, aplicável, tendo em consideração as orientações da CMVM, a todos os gastos ou encargos relativos a bónus e outras remunerações variáveis pagas a gestores, administradores ou gerentes. Criou-se ainda uma taxa de tributação autónoma de 50% a vigorar durante o ano de 2010 para os prémios pagos a administradores e gerentes de empresas do sector financeiro;
9. O regime de repatriamento de capitais, que se destina a incentivar a declaração por parte dos sujeitos passivos da obtenção de rendimentos de capitais no exterior do território português, os quais estarão posteriormente sujeitos a uma taxa especial de 5%;
10. Alteração de 60% para 75% do limite previsto no artigo 92.º do Código do IRC, pelo que o aproveitamento de benefícios fiscais pelas empresas, que é especialmente intenso no sector financeiro, não pode resultar num valor de imposto inferior a 75% daquele que se apuraria na ausência desses mesmos benefícios.

Aprofundamento da Tributação Ambiental

1. Actualização continuada dos escalões de emissões do ISV, em linha de continuidade da reforma encetada em 2007, prevendo uma actualização dos escalões de CO2 em -10 g/km, concentrada, porém, apenas nos últimos dois escalões do ISV, respeitantes aos automóveis mais poluentes e tendencialmente também mais luxuosos.
2. Reforço das exigências ambientais do Incentivo ao Abate de Veículos, o qual mantendo-se em vigor até 31 de Dezembro de 2010, passa a ser aplicável na aquisição de veículos novos cujo nível de emissões de CO2 não ultrapasse 130 g/km..
3. Incentivo à aquisição de frotas de veículos eléctricos por empresas, cuja concretização da modelação dos limites às depreciações das viaturas ligeiras aceites como gasto em sede de IRC, passam a ser fixados por portaria do Ministro das Finanças, abrindo a porta à distinção para o efeito entre veículos eléctricos e veículos convencionais.
4. Reenquadramento da relação entre IVA e ISV em sede de tributação automóvel, no sentido de excluir o ISV da base de incidência objectiva do IVA e de adaptar em conformidade as normas dos Códigos que a pressupõem, bem como de compensar a perda fiscal de 20% em sede de IVA com um reforço de 20% do ISV, de modo a que esta alteração técnica seja neutra do ponto de vista orçamental.
5. Alargamento da dedução à colecta com Equipamentos de Eficiência Energética a par das deduções à colecta dos encargos com imóveis, contemplando neste âmbito os equipamentos e obras que contribuam para a melhoria das condições de comportamento térmico de edifícios, de que serão exemplo a instalação de vidros duplos em habitações ou o isolamento de telhados.

Legitimação da relação entre a Administração Fiscal e os Contribuintes

1. Compensação de dívidas tributárias com créditos não tributários, facultando-se aos particulares a compensação de dívidas fiscais que se encontrem em fase de execução com créditos não

tributários sobre entidades públicas integrantes da Administração directa do Estado, eliminando-se os obstáculos legais e de procedimento financeiro;

2. Introdução da Arbitragem no domínio Fiscal, mediante pedido de autorização legislativa, abrindo a porta à instituição de tribunais arbitrais como forma alternativa de resolução de conflitos em matéria tributária;
3. Reenquadramento de compensações e penhoras procurando obviar-se ao mero automatismo da compensação de dívidas fiscais com créditos tributários por iniciativa da Administração, procurando também evitar o mero automatismo das penhoras fixando para o efeito novas regras;
4. Criação de um Regime Geral de Taxas da Administração do Estado mediante pedido de autorização legislativa, tendo como objectivo central levar a Administração do Estado a um esforço de reflexão e fundamentação ao nível das taxas, com importantes ganhos para a racionalização do sistema tributário, bem como ao nível da eliminação de custos de contexto variados.

Qualificar e valorizar a Administração Pública

1. Revisão do regime da formação na Administração Pública e
2. Lançamento de um programa de formação dirigido a todos os trabalhadores em funções públicas, num duplo objectivo de prossecução de políticas públicas de valorização dos trabalhadores em funções públicas e de assegurar uma Administração Pública cada vez mais moderna e eficiente.

Este programa será adaptado, em termos de conteúdo, de forma e de duração, às diferentes necessidades dos trabalhadores e dos serviços, em função das suas qualificações e objectivos e alinhando a actual matriz de formação e valorização dos recursos humanos da Administração Pública às boas práticas internacionais e à intensa experiência recente do sector privado e empresarial.

Consolidação do sistema de gestão dos recursos humanos na Administração Pública

Reforçar a regra de contratação de um novo trabalhador em funções públicas por cada dois que saiam do serviço ou organismo em causa é assumido na presente proposta, consagrando-se agora, por via legislativa, o que foi a inédita experiência de racionalização alcançada na legislatura anterior, quer clarificando-se, quer alargando-se o âmbito de aplicação desta regra nas admissões de trabalhadores em funções públicas a todos os sectores da Administração Central do Estado e agora replicada, em 2010, por via legislativa, também para a Administração Local.

A este propósito convém sublinhar que o esforço de racionalização desenvolvido ao longo da anterior legislatura se cifrou na redução de um total de 747.880 trabalhadores em final de 2005 para um total de 675.048 em 31 de Dezembro de 2009, ou seja num total de 72.832 trabalhadores.

Transparência e equidade

Prosseguir a estratégia de combate à precariedade laboral na Administração Pública, no seguimento da inédita redução efectuada na anterior legislatura dos contratos de prestação de serviços na Administração Pública Central, o que resultou, por exemplo, no que diz respeito aos contratos de avença, numa redução de cerca de 43%. A proposta de alteração ao artigo 35.º da LVCR vai alargar um pouco o controlo e permitir estabelecer a isenção de tipos de contratos de prestação de serviços ou tarefas no sentido de só submeter à fiscalização do ministro das finanças os contratos que potencialmente escondam trabalho subordinado (empresas trabalho temporário e *outsourcing*).

Estágios profissionais na Administração Pública

Lançamento e implementação, com carácter prioritário, de um programa anual de 5000 estágios profissionais na Administração Pública, ao lado de programas previstos para diversas áreas, como o INOV-Jovem, o INOV Social e o INOV-Export, num esforço concertado para alargar as oportunidades para os jovens que anualmente procuram entrar no mercado de trabalho e em linha com os objectivos do Plano Tecnológico, da modernização dos serviços da Administração Pública e da melhoria da qualidade do serviço prestado aos cidadãos e às empresas e no âmbito do relançamento da economia e da promoção do emprego, definidos como eixos prioritários no programa do Governo.