



Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2015

Medidas do Ministério das Finanças

Nota explicativa

Índice

1. Medidas de gestão de recursos financeiros e patrimoniais.....	2
2. Medidas transversais à Administração Pública.....	5
3. Medidas sobre o sistema de pensões	7
4. Medidas fiscais	8
5. Outras medidas da PL/OE2015	11
6. Medidas para 2015 inscritas em diplomas autónomos	13
7. Anexo	20



1. Medidas de gestão de recursos financeiros e patrimoniais

1.1. Acompanhamento das Parcerias Público-Privadas (PPP)

Sector Rodoviário

- Reafirmação do compromisso de concluir a renegociação dos contratos, tendo em vista uma redução estrutural e sustentada dos custos que deverá situar-se acima de 25% face à totalidade dos encargos contratados, no período que decorre até ao final da vigência dos respetivos contratos. A redução dos encargos resulta do efeito conjugado de várias medidas, designadamente, da redução da taxa interna de rentabilidade (TIR) acionista prevista em caso base, da redução de encargos operacionais e com grandes reparações, da implementação de medidas de partilha de ganhos de eficiência e da apropriação das contas de reserva associadas.
- Implementação de medidas com o objetivo de racionalizar custos e incrementar a eficiência na cobrança de portagens, designadamente pela introdução de um novo sistema de cobrança de portagens, atualmente em estudo pela EP - Estradas de Portugal, que assenta nos princípios da universalidade do modelo, equidade na cobrança e justiça no pagamento.

Sector Ferroviário

- Prossecução, no decurso de 2015, dos trabalhos relativos à negociação das duas PPP no sector ferroviário (Metro Sul do Tejo e Eixo Norte Sul) tendo em vista (i) a adequação dos níveis de serviço à procura real e (ii) a aferição da validade de um pedido de reposição de equilíbrio financeiro.

Sector da Saúde

- Conclusão do estudo e preparação do lançamento de um novo procedimento que permita assegurar a continuação da prestação dos serviços de saúde no Centro de Medicina Física e Reabilitação do Sul (CMFRS).
- Conclusão do estudo e preparação do lançamento de um novo procedimento relativo à infraestrutura do Hospital de Lisboa Oriental.

Sector da Segurança

- A expectável conclusão do processo de renegociação da PPP SIRESP ainda no decurso de 2014 deverá traduzir-se numa redução de encargos nos restantes anos da parceria.

1.2. Sector Empresarial do Estado (SEE)

Redução de Gastos Operacionais

- Continuação da reestruturação das empresas públicas e da criação de condições para assegurar a sua sustentabilidade económica e financeira e contribuir para a diminuição da despesa do Estado, sem colocar em causa a prestação do serviço público.
- Continuação da aplicação das normas remuneratórias vigentes na Administração Pública às empresas públicas.
- Redução do número de efetivos: as empresas do sector público empresarial e suas participadas devem prosseguir a redução dos seus quadros de pessoal, adequando-os às efetivas necessidades de uma organização eficiente.
- Controlo de recrutamento de trabalhadores: as empresas públicas ficam impedidas de recrutar trabalhadores para a constituição de relações jurídicas de emprego por tempo indeterminado, determinado e determinável, sem prejuízo das situações de exceção previstas na Lei.
- As empresas públicas, com exceção dos hospitais entidades públicas empresariais, devem prosseguir uma política de otimização da estrutura de gastos operacionais que promova o equilíbrio operacional, mediante a adoção, designadamente, das seguintes medidas:
 - No caso de empresas deficitárias, garantir um orçamento económico equilibrado, traduzido num valor nulo de «lucros antes de juros, impostos, depreciação e amortização» (EBITDA), por via de uma redução dos custos das mercadorias vendidas e das matérias consumidas, fornecimentos e serviços externos e gastos com pessoal de 15%, no seu conjunto, em 2015, face a 2010;
 - No caso de empresas com EBITDA positivo, assegurar, no seu conjunto, a redução do peso dos gastos operacionais no volume de negócios, expurgado dos montantes recebidos a título de subsídios à exploração e indemnizações compensatórias.
- Racionalização de outras despesas: os gastos com comunicações, despesas com deslocações, ajudas de custo e alojamento devem manter-se ao nível dos verificados a 31 de dezembro de 2014, salvo se o aumento verificado decorrer de processos de internacionalização das empresas ou aumento de atividade devidamente justificados e aceites pelas tutelas financeira e sectorial.
- Gastos associados à frota automóvel: assegurar a sua redução comparativamente com os gastos a 31 de dezembro de 2014, através da redução do número de veículos do parque automóvel e a revisão das categorias dos veículos em utilização, maximizando o seu uso comum.
- Em 2015 será mantida, nas empresas do sector público empresarial que tenham apresentado resultados líquidos negativos nos exercícios 2012, 2013 e 2014, a suspensão do pagamento de complementos às pensões, exceto nos casos em que aqueles complementos sejam integralmente financiados pelas contribuições ou quotizações dos trabalhadores, através de fundos especiais ou outros regimes complementares.



Endividamento

- Limitação do crescimento do endividamento das empresas públicas, considerando a dívida bancária ponderada pelo capital social realizado, a 3%.
- Consideração, neste limite, das operações financeiras de recapitalização no âmbito do reforço do capital próprio de algumas empresas públicas reclassificadas, consubstanciado na atribuição de dotações de capital e/ou conversão de créditos do Estado em capital.

Indemnizações Compensatórias (IC)

- Redução das IC atribuídas a Empresas Públicas Não Reclassificadas num montante de 9M€ face a 2014.
- Redução das IC atribuídas a Empresas Públicas Reclassificadas num montante de 76M€ face a 2014.

Programa de Privatizações e Concessões

Existindo ainda um conjunto de privatizações a concretizar, o Governo continuará a executar o respetivo programa:

- Subconcessão da operação dos transportes públicos de Lisboa e Porto, a cargo das empresas públicas Metropolitan de Lisboa, Carris, STCP e Metro do Porto:
 - Foi já lançado o procedimento concursal no Porto, com entrega de propostas pelos concorrentes em dezembro e previsão do início da operação pelos novos operadores durante o primeiro semestre de 2015;
 - Será lançado ainda em 2014 o procedimento concursal relativo a Lisboa, estimando-se a sua atribuição aos novos operadores no primeiro semestre de 2015.
- Efetiva transmissão das ações no âmbito da reprivatização da EGF, a ocorrer em 2015 uma vez verificadas as condições formais necessárias à concretização final da transação em cumprimento do enquadramento legal aplicável, no seguimento do concurso público internacional concluído em 2014;
- Monitorização das condições do mercado, por forma a relançar o processo de privatização da TAP logo que estejam reunidas as condições propícias para o seu sucesso;
- Seleção de assessores financeiros tendo em vista a concretização da privatização da CP Carga e da EMEF (ambas subsidiárias da CP) em 2015;
- Preparação do lançamento da privatização da Carristur (subsidiária da Carris), que deverá ficar concluída em 2015;
- Concretização de concessões portuárias das Docas de Pedrouços e do Bom Sucesso em Lisboa.



2. Medidas transversais à Administração Pública

2.1. Controlo das Despesas com Pessoal

i) Controlo do número de efetivos

Para 2015 mantêm-se os mecanismos de controlo do recrutamento de trabalhadores para as Administrações Públicas (Central, Local e Regional).

No sentido da racionalização dos custos com pessoal e a par dos procedimentos previstos na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas relativamente à reafecção de pessoal, assim como à redução do valor das subvenções pagas aos trabalhadores que se encontram de licença extraordinária, a Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2015 (PL/OE2015) prevê:

- O controlo nas renovações de contratos de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, no seguimento da ponderação da parte dos organismos sobre a necessidade deste tipo de contratação em função das atribuições. Adicionalmente, e sem prejuízo de situações especiais em que se justifique este regime contratual, condiciona-se a renovação de contratos de trabalho a termo resolutivo a situações excecionais, de relevante interesse público;
- A contratação de novos trabalhadores por pessoas coletivas de direito público, empresas públicas e as entidades públicas empresariais do setor público empresarial - com exceção das entidades da Administração Local - fica sujeita à verificação dos fundamentos e requisitos por parte do membro do Governo da tutela;
- A gestão de pessoal nos municípios em equilíbrio não dispensa que os mesmos não possam incorrer em despesas com pessoal e aquisições de serviços a pessoas singulares em montante superior a 35% da média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios;
- Os municípios em situação de saneamento ou rutura reduzem o número de trabalhadores face aos existentes em 31 de dezembro de 2014, no mínimo, nas seguintes proporções:
 - Em 3%, quando a respetiva dívida total ultrapasse 2,25 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores;
 - Em 2%, nos restantes casos.

A racionalização das despesas com pessoal consubstancia-se na redução natural de efetivos por aposentação conjugada com a manutenção dos controlos nas novas admissões, bem como o efeito dos programas de rescisão por mútuo acordo concluídos em 2014 e a correta utilização do sistema de requalificação.

ii) Redução remuneratória

Ver secção 6. Medidas para 2015 inscritas em diplomas autónomos.



iii) Proibição de valorizações remuneratórias ou de atribuição de prémios de gestão

Em matéria de instrumentos de valorizações remuneratórias ou de atribuição de prémios de gestão para os trabalhadores das Administrações Públicas e do SEE, bem como dos titulares de cargos políticos e outros altos cargos públicos, mantêm-se as medidas introduzidas pelos Orçamentos do Estado para 2011, 2012, 2013 e 2014, que como regra geral preveem:

- A proibição de quaisquer valorizações remuneratórias decorrentes de promoções ou progressões; e
- A proibição de atribuição de prémios de gestão aos gestores de empresas públicas, entidades reguladoras e institutos públicos.

iv) Prémios de desempenho

À semelhança do previsto no Orçamento do Estado para 2014 (OE2014), poderá haver atribuição de prémios de desempenho, com carácter excecional e com um limite máximo de 2% do número de trabalhadores por órgão/serviço, desde que não haja aumento global da despesa com pessoal na entidade em que a atribuição tenha lugar. O limite de 2% pode ser aumentado até 5%, associado a critérios de eficiência, e sujeito a autorização por Portaria de membro do Governo responsável pela área das Finanças e da Administração Pública.

2.2. Suspensão das Subvenções Vitalícias (sujeita a condição de recursos)

Aplica-se uma condição de recursos a todos os beneficiários de subvenções vitalícias e subvenções de sobrevivência (apuradas por indexação às remunerações dos cargos políticos). A condição de recursos é verificada anualmente e considera um rendimento médio mensal do beneficiário e do seu agregado familiar, excluindo a subvenção, superior a 2.000€ ou um património mobiliário superior a 240 vezes o valor do indexante dos apoios sociais.

A subvenção é suspensa para os beneficiários que cumpram pelo menos uma das condições de recurso. Para os restantes, o valor da subvenção fica limitado à diferença entre o valor de referência de 2.000€ e o rendimento médio mensal.

Salienta-se que em 2015 se procederá a uma alteração administrativa relacionada com a data de referência para a prestação da informação fiscal. Com efeito, ao contrário do previsto no OE2014, em que a condição de recursos era atestada em função dos rendimentos do ano imediatamente anterior àquele a que respeitava a subvenção, com efeitos a partir do dia 1 de janeiro de cada ano; passa a ser verificada em função do ano a que respeita a subvenção, com efeitos a partir do dia 1 de janeiro do ano seguinte.



3. Medidas sobre o sistema de pensões

3.1. Contribuição Extraordinária de Solidariedade sobre as Pensões

Em 2015, a Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) apenas se aplicará a pensões acima de 4.611€ e processar-se-á do seguinte modo:

- 15% sobre o montante que exceda 4.611€ (11 IAS) mensais mas que não ultrapasse 7.127€ (17 IAS) mensais;
- 40% sobre o montante que ultrapasse 7.127€ (17 IAS) mensais.

As referidas percentagens - inferiores às vigentes no ano anterior - devem ser reduzidas em 50% em 2016 e eliminadas em 2017.

3.2. Outras medidas sobre o sistema de pensões

A PL/OE2015 incorpora ainda o impacto de medidas previstas no Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), que têm vindo a ser concretizadas desde 2012, como a suspensão da regra de atualização das pensões, com a exceção das pensões mais baixas que serão novamente atualizadas.



4. Medidas fiscais

As medidas constantes da PL/OE2015 assentam em quatro vetores essenciais: (i) consolidação das condições de competitividade da economia portuguesa; (ii) reforço do combate à fraude e à evasão fiscais; (iii) consolidação orçamental e equidade; e (iv) reforma estrutural da administração tributária e dos direitos do contribuinte.

2015 é o ano da estabilização do sistema fiscal, num esforço de melhoria das condições de competitividade da economia portuguesa, através da manutenção e reforço de um contexto fiscal favorável que propicie o investimento e a criação de emprego.

Neste sentido, o Governo iniciou, ainda em 2013 um processo de reforma profunda e abrangente do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC). Concretizada a reforma, nesta proposta de Orçamento do Estado, o Governo propõe a redução da taxa de IRC de 23% para 21%, em cumprimento do estipulado na reforma aprovada por 90% dos deputados da Assembleia da República e na sequência de recomendação formulada pela Comissão de Monitorização da Reforma nesse sentido. Assim, o Governo concretiza o princípio da estabilidade e previsibilidade fiscais, que é um elemento fundamental para garantir a efetividade desta reforma na promoção e atração de investimento.

Em 2014, tendo em vista a simplificação do sistema, esteve em pleno funcionamento o novo regime de regularização de IVA associado a créditos de cobrança duvidosa, que permite a regularização dos créditos em mora há mais de 24 meses, desde a data do respetivo vencimento, sem necessidade de uma decisão judicial prévia.

O reforço do combate à fraude e à evasão fiscais continuará a ser uma prioridade da política fiscal no ano de 2015. Neste sentido, o Governo pretende criar, até ao final de 2014, um novo Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras (PECFEFA) aplicável ao triénio 2015-2017, cujo objetivo prioritário assenta no reforço da eficácia do combate à fraude de elevada complexidade e à economia informal, promovendo, por essa via, uma maior equidade fiscal na repartição do esforço coletivo de consolidação orçamental.

No âmbito desta proposta de Orçamento de Estado, saliente-se o reforço do sistema e-fatura através da obrigação da comunicação anual dos inventários para todos os sujeitos passivos com volume de negócio superior a 100.000 euros. Adicionalmente, o combate à fraude e evasão fiscais será também potenciado através do reforço de competências e recursos da Unidade dos Grandes Contribuintes. Estas medidas serão precedidas pela elaboração e assinatura, ainda em 2014, do Código de Boas Práticas Tributárias, que visa a redução dos riscos tributários e a prevenção das condutas suscetíveis de os gerar, acompanhando as recomendações da OCDE sobre o bom governo das sociedades em matéria tributária.

Assim, na proposta de Orçamento do Estado para 2015 está subjacente o aumento de eficácia da administração tributária, nomeadamente através de ações de combate à fraude e evasão fiscais promovidas pela inspeção tributária, bem como através de novas ações e medidas de promoção do cumprimento voluntário das obrigações fiscais por via da aplicação de diversos programas operacionais da AT. Estes programas operam em sede de IVA, IRS e IRC, destacando-se o reforço do cruzamento



de dados através do sistema e-fatura, a automatização do controlo das retenções na fonte por via do reforço do cruzamento de dados, e a comunicação de inventários e reforço do controlo dos proveitos e custos das empresas. Paralelamente, serão operacionalizadas diversas Unidades da AT, nomeadamente a Unidade de Gestão de Risco e a Unidade de Gestão da Relação com os Contribuintes, bem como serão reforçadas as competências e recursos da Unidade de Grandes Contribuintes.

No âmbito do vetor da **consolidação orçamental e equidade**, introduz-se um crédito fiscal que permitirá desagravar, parcial ou totalmente, a coleta da sobretaxa referente ao ano de 2015. De facto, pela primeira vez, é fixado na lei um limite a partir do qual o excedente de receita de certos impostos (IRS e IVA) reverterá a favor dos contribuintes e não para financiamento de despesa pública. A criação deste crédito fiscal servirá para desagravar a carga fiscal incidente sobre as famílias portuguesas, mas também como um estímulo ao combate à fraude e evasão fiscais, na medida em que o montante do crédito depende diretamente da execução da receita prevista para o IRS e para o IVA.

Ao nível dos impostos especiais sobre o consumo releva-se, designadamente no âmbito do Imposto sobre o Tabaco (IT), a introdução da tributação do rapé, do tabaco de mascar, do tabaco aquecido e o líquido contendo nicotina utilizado nos cigarros eletrónicos. É igualmente introduzido um montante mínimo de imposto na tributação dos charutos e cigarrilhas. O alargamento do IT a estes produtos justifica-se por razões de defesa da saúde pública, bem como de equidade fiscal e de defesa de concorrência, uma vez que são produtos que se apresentam como substitutos dos produtos de tabaco. No âmbito do IABA é também revista a tributação para 2015 das bebidas alcoólicas, em particular das bebidas espirituosas.

No âmbito dos incentivos fiscais, reconhecendo a necessidade de criação de soluções que coloquem ao alcance dos agentes privados os instrumentos necessários à canalização dos seus apoios para atividades e iniciativas de carácter cultural, o Governo propõe a flexibilização das condições de aproveitamento dos benefícios fiscais ao mecenato cultural, bem como o alargamento do regime ao mecenato de recursos humanos na área da cultura.

Em 2015, **a reforma estrutural da administração tributária e dos direitos do contribuinte** irá prosseguir. Depois de consolidada a integração dos serviços da Autoridade Tributária e Aduaneira, proceder-se-á, numa terceira fase, ao aperfeiçoamento das estruturas organizativas e dos processos de funcionamento da AT, iniciando um processo de transformação de uma estrutura organizada por imposto para uma estrutura organizada por funções (informações/instruções, liquidação, serviço ao contribuinte), prosseguindo-se os esforços de racionalização dos serviços existentes.

Deste modo, reforçar-se-á a aplicação efetiva do princípio da igualdade, da estabilidade e coerência do sistema tributário, conferindo maior segurança e transparência nas relações com os contribuintes e assegurando o respeito pelos seus direitos e garantias. Em paralelo, continuará a ser concretizada uma importante reforma da Representação da Fazenda Pública nos tribunais tributários, que foi iniciada no ano de 2012 e que já permitiu o aumento significativo da eficácia da defesa dos interesses do Estado nos processos de natureza fiscal. Em 2015, esta reforma será consolidada, apostando na gestão coordenada da Representação da



Fazenda Pública e numa maior interligação entre os seus representantes e os serviços de Inspeção Tributária.



5. Outras medidas da PL/OE2015

5.1. Outras medidas do lado da despesa

i) Prestações de serviços

A redução remuneratória prevista na Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2015, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto e ou contraparte de contrato vigente em 2014.

No entanto, a celebração de contratos de aquisição de serviços que já tenham sido objeto de duas reduções remuneratórias, com parecer prévio favorável do MF ou registo de comunicação, não está sujeita à aplicação de novas reduções, desde que a quantidade a contratar e o valor a pagar dos contratos não sejam superiores ao da última redução.

A celebração e/ou as renovações de contratos de aquisição de serviços até ao montante de 5.000€, com exceção dos contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e de avença, estão excecionadas do parecer prévio previsto no OE2015 embora estejam sujeitos à redução remuneratória prevista na Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro.

ii) Fundações

Durante o ano de 2015, como medida de estabilidade orçamental, as transferências a conceder às fundações identificadas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 13-A/2013, de 8 de março, não podem exceder os montantes previstos no OE2014.

Mantém-se a obrigação de parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das Finanças para a realização de transferências para fundações por parte de entidades públicas.

iii) Reforma do modelo organizativo dos Ministérios

A centralização de atribuições comuns nas Secretarias-gerais dos Ministérios ou no serviço que assuma a função de entidade coordenadora do respetivo programa orçamental é um modelo que se pretende acentuar na Administração Pública em 2015, uma vez que permite realocar a gestão dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais dos serviços, permitindo ganhos de eficiência, eficácia e enfoque reforçado dos restantes serviços nas áreas centrais de apoio à definição e execução das políticas. No mesmo sentido, deve promover-se a racionalização, organização e gestão da função informática, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2012, de 7 de fevereiro.



5.2. Outras medidas do lado da receita

i) Aumento da contribuição sobre o sector bancário

A PL/OE2015 procede à prorrogação do regime que cria a contribuição sobre o sector bancário - aprovado pelo artigo 141.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro -, bem como à alteração do artigo 4º da mesma Lei, possibilitando assim um aumento da taxa aplicável.



6. Medidas para 2015 inscritas em diplomas autónomos

Medidas do lado da despesa

6.1. Redução remuneratória temporária entre 3,5% e 10% para remunerações mensais superiores a 1.500€, com reversão de 20% em 2015

A Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro veio restabelecer reduções remuneratórias entre 3,5% e 10% para remunerações mensais superiores a 1.500€ a partir de 13 de setembro, estabelecendo também a reversão de 20% dessas taxas a partir de 1 de janeiro de 2015. Assim, para 2015, a regra da redução remuneratória aplicável aos trabalhadores das Administrações Públicas e do SEE, bem como aos titulares de cargos políticos e outros altos cargos públicos, pode ser lida na seguinte formulação:

- 2,8% sobre o valor total das remunerações superiores a 1.500€ e inferiores a 2.000€;
- 2,8% sobre o valor de 2.000€, acrescido de 12,8% sobre o valor da remuneração total que exceda os 2.000€, perfazendo uma redução global que varia entre 2,8% e 8%, no caso das remunerações entre 2.000€ até 4.165€;
- 8% sobre o valor total das remunerações superiores a 4.165 €.

6.2. Tabela Remuneratória Única

Também nos termos da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, como medida de transparência, as carreiras subsistentes e os cargos, carreiras e categorias dos trabalhadores não revistos nos termos da Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de fevereiro, são integrados na tabela remuneratória única (TRU), aprovada pela Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.

A integração na TRU faz-se, genericamente, no nível remuneratório correspondente ao exato montante pecuniário fixado para a posição remuneratória da categoria em que os trabalhadores se encontram inseridos, sem prejuízo dos processos em curso ou por encetar de revisão de carreiras. Está igualmente prevista a revisão da amplitude dos posicionamentos remuneratórios de algumas carreiras bem com a criação de posições remuneratórias que preveja diferentes graus de complexidade funcional e de responsabilidade para os cargos de dirigentes.

6.3. Tabela Única de Suplementos

Foi enviado para promulgação um projeto de Decreto-Lei que estabelece os prazos e regras para a fundamentação e revisão da atribuição de suplementos remuneratórios, bem como a forma de determinação do respetivo valor, através da previsão de uma Tabela Única de Suplementos (TUS), estabelecendo ainda as regras comuns para a gestão e manutenção desta componente remuneratória.



O referido diploma é aplicável aos trabalhadores abrangidos pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aplicando-se à Administração Local através de diploma próprio e ainda, com as necessárias adaptações, aos trabalhadores em regime de contrato de trabalho celebrado no âmbito dos estabelecimentos ou serviços de saúde, integrados no Serviço Nacional de Saúde, com a natureza de entidade pública empresarial.

Desta forma, paralelamente com a integração da remuneração base de todos os cargos, carreiras e categorias na TRU, também os suplementos remuneratórios que tenham sido criados por lei especial ou cujo abono decorra por conta de outro tipo de ato legislativo ou instrumento jurídico, são objeto de revisão, reforçando a transparência e atribuindo objetividade na atribuição das componentes remuneratórias.

Medidas do lado da receita

6.4. A Reforma do IRS

A política fiscal é um dos instrumentos escolhidos pelo Governo para promover um novo ciclo de crescimento económico e de investimento. Nesta matéria, em 2014, foi dado um sinal da maior relevância e significado político e económico: o início da reforma fiscal com a reforma do IRC. Em 2015, em cumprimento do Programa de Governo, a reforma fiscal vai continuar.

O Governo reuniu as condições de lançar as bases da reforma do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS) porque está comprometido na continuação do caminho da redução estrutural da despesa pública e porque está a travar com sucesso um combate sem precedentes à fraude fiscal e à economia paralela.

Nesse âmbito, a reforma do IRS é uma reforma decisiva para o país, a qual deve acompanhar as recentes tendências e experiências internacionais, nomeadamente no espaço europeu.

Com este propósito, foi nomeada pelo Governo a Comissão para a Reforma do IRS, tendo por base um mandato assente em 3 pilares: (i) Proteção da família, tendo nomeadamente em consideração a importância da natalidade, de forma a contribuir para a inversão do atual défice demográfico na sociedade portuguesa; (ii) Promoção da mobilidade social, com o objetivo de valorizar o trabalho, o mérito e o esforço; e (iii) Simplificação do imposto, reduzindo as obrigações declarativas dos contribuintes e facilitando o seu cumprimento, em linha com as melhores práticas internacionais.

A Comissão apresentou o seu projeto final de reforma no passado dia 30 de setembro, tendo o Governo finalizado a Proposta de Lei que concretiza esta reforma estrutural para o sistema fiscal nacional e submetido a mesma à Assembleia da



República¹. As principais medidas, enquadradas nos vetores acima descritos, são descritas de seguida.

6.4.1. Medidas de proteção da família

i) Alargamento do Quociente Familiar no IRS

É criado o quociente familiar no IRS, representando uma mudança estrutural da maior relevância para as famílias portuguesas - a partir de 2015, os filhos e os ascendentes a cargo (por exemplo, os avós) passarão a ser considerados no IRS de cada família. O quociente familiar começa com o ponderador de 0,3 por filho ou ascendente, podendo o benefício total para as famílias da aplicação do quociente ir até 2.000€, através da introdução de limites máximos crescentes em função da dimensão do agregado familiar:

- 600€ para agregados com um filho/ascendente a cargo;
- 1.250€ para agregados com dois filhos/ascendentes a cargo;
- 2.000€ para agregados com três ou mais filhos/ascendentes a cargo.

Ao estabelecer-se um regime com benefícios progressivos conforme a dimensão do agregado, o Governo tem a preocupação da equidade. Ao estabelecer-se um limite global, o Governo tem a preocupação da não regressividade.

ii) Novo regime de deduções que abrange todas as despesas familiares

A Reforma do IRS proposta pelo Governo prevê uma alteração substancial do atual regime de deduções fixas e variáveis em sede de IRS, com um novo regime de deduções que abrange todas as despesas familiares. Esta alteração de paradigma caracteriza-se por 4 medidas:

- Todo o tipo de despesas realizadas pelas famílias será relevante para efeitos de IRS, com um limite até 600€ por casal;
- São reforçadas as deduções fixas dos filhos e ascendentes, que acrescem aos benefícios do quociente familiar;
- A dedução por ascendente a cargo é reforçada para 300€ e a dedução por filho é aumentada para 325€.
- É também reforçada para 15% a percentagem de dedução por despesas de saúde (com limite de 1.000€) e mantida a dedução à coleta por exigência de fatura (benefício e-fatura) de 15% do IVA incorrido na aquisição em 4 sectores (com limite de 250€).

¹ Proposta de Lei 256/XII, que procede à reforma da tributação das pessoas singulares, orientada para a família, para a simplificação e para a mobilidade social, alterando o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, o Código do Imposto do Selo, o Estatuto dos Benefícios Fiscais, a Lei Geral Tributária, o Código de Procedimento e de Processo Tributário, e o Decreto-Lei n.º 26/99, de 28 de janeiro.



Este novo regime de deduções baseia-se no sistema e-fatura, o que garante um regime simples e sem burocracia, ao mesmo tempo que permite à administração fiscal pré-preencher a declaração de IRS.

iii) Abatimento das despesas gerais de educação e criação dos vales sociais de educação

A reforma do IRS prevê a criação de um abatimento à matéria coletável no valor das despesas com educação incorridas em educação pelas famílias. Este abatimento, que tem um limite de 4.500€ por agregado familiar, permite apoiar o esforço de todas as famílias com a respetiva educação e formação, não só dos sujeitos passivos mas também dos dependentes até 25 anos. Desta forma, são abrangidos também os estudantes universitários, facilitando o acesso dos filhos ao ensino superior

A Reforma do IRS permite ainda que as entidades patronais possam pagar parte dos vencimentos aos seus trabalhadores (categoria A) em vales sociais de educação (“ticket escola”), excluídos de tributação em IRS. Estes vales podem ser utilizados para pagamento de serviços escolares para filhos até 25 anos de idade e concorrem também para o abatimento relativo às despesas de educação.

Esta medida permite uma maior flexibilidade na forma de remuneração dos trabalhadores e um incentivo fiscal para suportar despesas de educação dos filhos até completarem o seu ciclo de estudos.

iv) Aumento do mínimo de existência

O aumento do mínimo de existência dos atuais 8.104€ para 8.500€, conforme proposto na reforma do IRS, permitirá que 120.000 agregados familiares de baixos rendimentos deixem de pagar IRS.

v) Cláusula do regime mais favorável

Na reforma do IRS as famílias com filhos ou ascendentes a cargo beneficiarão de um alívio fiscal, sem penalização das famílias sem filhos.

Com a introdução desta cláusula, o Governo garante que cada família possa beneficiar do regime mais favorável, bastando para tal, no momento da entrega da declaração de IRS e de forma simples e eletrónica, solicitar a liquidação da sua declaração de IRS de acordo com as regras do IRS vigentes em 2014. Estima-se que a aplicação desta cláusula seja residual.

6.4.2. Medidas de promoção da mobilidade social

i) Apoio ao empreendedorismo individual

Os trabalhadores por conta de outrem que iniciarem uma atividade económica por conta própria passam a beneficiar de uma redução de IRS de 50% no 1º ano e de 25% no 2º ano.



Esta medida visa promover o empreendedorismo individual e apoiar o início da atividade empresarial por parte dos contribuintes, como forma de promoção do investimento privado e criação de emprego.

Esta medida também abrange os desempregados que iniciem uma atividade económica por conta própria.

ii) Apoio à mobilidade geográfica dos trabalhadores no interior do país

A Reforma do IRS proposta pelo Governo prevê uma exclusão de tributação para a compensação recebida pelos trabalhadores por conta de outrem que aceitem ir trabalhar para uma localidade situada a mais de 100 quilómetros do seu domicílio.

Esta medida visa promover a mobilidade geográfica dos trabalhadores e facilitar a aceitação de empregos, nomeadamente no interior do país, em coerência com o reforço dos incentivos fiscais de apoio aos investimentos no interior do país no âmbito do Código Fiscal do Investimento.

Este regime é alargado de modo a abranger não só a compensação recebida, como também as despesas e encargos suportados diretamente pela entidade patronal com a deslocação (despesas de transporte) que assim não são considerados como rendimento em espécie do trabalhador.

iii) Regime especial de tributação para expatriados

De forma a apoiar o esforço de internacionalização das empresas portuguesas, o Governo introduz um regime especial de tributação para expatriados já a partir de 2015. Com este regime, o rendimento pago por empresas portuguesas a título de compensação para os trabalhadores que se deslocam temporariamente para fora do país ao serviço dessa empresa passa a estar sujeito a um regime especial de tributação, de modo a fomentar a conquista de novos mercados por parte das empresas portuguesas.

iv) Alargamento do incentivo fiscal à poupança

A presente Reforma do IRS alarga o regime de tratamento fiscal mais favorável aplicável aos seguros de capitalização a outras formas de poupança com prazos de imobilização equivalentes de 5 e 8 anos (nomeadamente a depósitos a prazo), como forma de incentivar a poupança dos contribuintes individuais.

6.4.3. Medidas de simplificação

i) Alargamento da dispensa de entrega de declarações

A Reforma do IRS propõe o alargamento do regime de dispensa de entrega de declaração de rendimentos a todos os contribuintes que se encontram abrangidos pelo mínimo de existência e que apenas auferiram de rendimentos da categoria A e H.



Esta medida, de carácter estrutural, visa eliminar as obrigações declarativas de mais de 2 milhões de famílias e reduzir os custos de contexto de uma parte significativa dos contribuintes portugueses.

Por fim, a administração fiscal fica obrigada a emitir uma certidão comprovativa dos rendimentos auferidos por estes contribuintes dispensados de entregar declaração (utilizando os dados que já possui), para poder ser utilizada para efeitos de apoios sociais.

ii) Criação da declaração simplificada de IRS

Todos os contribuintes que estejam abrangidas pela tributação separada passarão a beneficiar de uma “declaração simplificada”. Esta declaração estará totalmente pré-preenchida pela administração fiscal e os contribuintes apenas terão que a confirmar com um simples ato de aceitação, caso concordem com o seu conteúdo. Esta medida tem evidentes vantagens ao nível da redução dos atuais custos de cumprimento.

Esta medida permitirá reduzir significativamente as obrigações declarativas de um universo potencial de 1,7 milhões de famílias em Portugal.

iii) Eliminação de outras obrigações declarativas (simplificação)

A Reforma do IRS materializa soluções que permitem dispensar um elevado número de contribuintes de obrigações declarativas (cerca de 30) e, em muitos outros casos, a redução de tais obrigações a um ato de simples confirmação de uma liquidação pré-elaborada pelos serviços. Demonstra-se assim a capacidade de reduzir e facilitar os deveres de cooperação que ora recaem sobre os contribuintes e sobre terceiros, sem que seja posta em causa a segurança da liquidação e a cobrança do imposto.

A título de exemplo, propõe-se a eliminação da necessidade de obter, até 31 de janeiro de cada ano, uma carta da entidade pagadora de rendimentos de capitais (juros de contas a prazo, por exemplo), que comprove os montantes pagos e retidos no ano anterior, para efeitos de englobamento dos rendimentos.

6.5. A Reforma da Fiscalidade Verde

A reforma da fiscalidade verde enquadra-se nos trabalhos de execução, pelo Governo, das reformas fiscais necessárias ao crescimento da economia portuguesa, ao estímulo do investimento produtivo e à criação de emprego, de acordo com as prioridades que estabeleceu no Programa de Governo e, mais recentemente, no Guião para a Reforma do Estado.

A reforma da fiscalidade verde deverá contribuir para a eco-inovação e a eficiência na utilização dos recursos, para a redução da dependência energética do exterior e a indução de padrões de produção e consumo mais sustentáveis, bem como fomentar o empreendedorismo e a criação de emprego, num contexto de neutralidade do sistema fiscal, de simplificação de procedimentos e de competitividade económica.



De facto, a reforma será desenhada no sentido de constituir uma reforma amiga do ambiente, mas também amiga das empresas e das famílias, contribuindo para o desenvolvimento económico sustentável.

Para o efeito, foi nomeada a Comissão para a Reforma da Fiscalidade Verde, cujo mandato assentou na promoção da simplificação do sistema de tributação ambiental e energética e revisão das respetivas bases legais, de forma a promover a competitividade económica, a sustentabilidade ambiental e a eficiente utilização dos recursos, no âmbito de um modelo de crescimento sustentado mais eficaz.

Atendendo aos fins que visa atingir, a reforma² contempla medidas relativas a diversas áreas, das quais se destacam as áreas da energia, transportes, água, resíduos, ordenamento do território, floresta e biodiversidade, procedendo ainda à criação de um regime especial de incentivo ao abate de veículos em fim de vida e à criação de uma contribuição sobre sacos de plástico.

No âmbito da energia e dos transportes, destaca-se a tributação do carbono nos setores não abrangidos pelo comércio europeu de licenças de emissão (CELE), bem como o agravamento da tributação dos veículos mais poluentes, acompanhado do desagravamento da tributação dos veículos menos poluentes.

Nos setores da água e dos resíduos propõem-se diversas medidas com vista à melhor gestão da água enquanto recurso e à promoção de processos de reciclagem e de transformação de resíduos, por oposição à simples eliminação dos mesmos.

No que respeita ao urbanismo e ordenamento do território, floresta e biodiversidade, a reforma prevê medidas de incentivo à eficiência energética dos edifícios, à produção de energias renováveis, à manutenção de áreas protegidas que prestem serviços de ecossistema e à exploração mais eficiente da floresta, prevendo ainda um mecanismo de alocação da receita da derrama municipal aos municípios nos quais se verifique a exploração de recursos naturais ou o tratamento de resíduos.

² Proposta de Lei 257/XII, que procede à alteração das normas fiscais ambientais nos sectores da energia e emissões, transportes, água, resíduos, ordenamento do território, florestas e biodiversidade, introduzindo ainda um regime de tributação dos sacos de plástico e um regime de incentivo ao abate de veículos em fim de vida, no quadro de uma reforma da fiscalidade ambiental.



7. Anexo

Mapas Orçamentais do Ministério das Finanças em documento anexo.

OE 2015 P003 - Finanças e Administração Pública

Valores em Euro (€)

ENTIDADE	OE 2015
1018 - DESPESAS EXCEPCIONAIS - DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO E FINANÇAS	6.210.033.512
2666 - DOTAÇÃO PROVISIONAL	533.450.818
2962 - SERVIÇOS SOCIAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - TRANSF OE	3.501.312
3130 - AUTORIDADE TRIBUTARIA ADUANEIRA	509.204.243
4225 - DIRECÇÃO-GERAL DA QUALIFICAÇÃO DOS TRABALHADORES EM FUNÇÕES PÚBLICAS - INA	6.533.483
4228 - ENTIDADE DE SERVIÇOS PARTILHADOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, I.P. - TRANSF OE	13.925.471
4234 - GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DO MINISTERIO DAS FINANÇAS	84.250.859
4235 - AÇÃO GOVERNATIVA	4.591.809
4238 - RECURSOS PROPRIOS COMUNITARIOS	1.743.694.436
4387 - FUNDO DE RESOLUÇÃO - TRANSFERENCIA DO OE	170.000.000
5213 - FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO ADUANEIRO	7.029.019
5214 - FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO TRIBUTARIO	74.098.552
5215 - AGENCIA DE GESTÃO DA TESOURARIA E DA DIVIDA PÚBLICA - IGCP, EPE	31.717.996
5218 - FUNDO DE ACIDENTES DE TRABALHO	270.447.500
5221 - INSTITUTO DE SEGUROS DE PORTUGAL	20.578.100
5224 - COMISSÃO DO MERCADO DE VALORES MOBILIARIOS	27.073.625
5739 - SERVIÇOS SOCIAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	13.088.079
5756 - FUNDO DE GARANTIA AUTOMOVEL	216.292.000
5760 - FUNDO DE REABILITAÇÃO E CONSERVAÇÃO PATRIMONIAL	9.625.399
5781 - PARUPS, S.A	91.922.824
5782 - PARVALOREM, S.A	391.503.635
5857 - ENTIDADE DE SERVIÇOS PARTILHADOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, I.P.	31.423.700
5892 - ENI - GESTÃO DE PLANOS SOCIAIS, SA	169.168
5912 - SAGESTAMO - SOCIEDADE GESTORA DE PARTICIPAÇÕES SOCIAIS IMOBILIARIAS, SA	89.653.360
5913 - ESTAMO - PARTICIPAÇÕES IMOBILIARIAS, SA	127.309.469
5914 - CONSEST - PROMOÇÃO IMOBILIARIA, SA	231.329
5915 - PARPÚBLICA - PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS, SGPS, SA	427.774.877
5916 - ECODETRA - SOCIEDADE DE TRATAMENTO E DEPOSIÇÃO DE RESÍDUOS, S.A.	11.186
5917 - SOCIEDADE PORTUGUESA DE EMPREENDIMENTOS S.P.E., S.A.	1.639.758
5918 - SANJIMO - SOCIEDADE IMOBILIÁRIA, S.A.	43.900
5919 - FUNDO DE RESOLUÇÃO	130.297.581
5920 - FUNDO DE APOIO AO SISTEMA DE PAGAMENTOS DO SNS	312.010
5921 - FRME - FUNDO P/ A REVITALIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DO TECIDO EMPRESARIAL, SGPS, S.A.	450.595
5923 - CAIXA DESENVOLVIMENTO, SGPS, S.A.	53.000
5924 - CAIXA SEGUROS E SAÚDE, SGPS, S.A.	129.426
5925 - CAIXA GESTÃO DE ATIVOS, SGPS, S.A.	12.500
5926 - PARPARTICIPADAS, SGPS, S.A.	105.754.758
5927 - PARCAIXA, SGPS,S.A.	371.867
5928 - PARBANCA SGPS, SA (ZFM)	174.645
5929 - GERBANCA, SGPS, S.A.	44.132
5930 - WOLFPART, SGPS, S.A.	41.403.039
5931 - FUNDO DE GARANTIA DE CRÉDITO AGRÍCOLA MÚTUO	495.531.040
5932 - FUNDO DE GARANTIA DE DEPÓSITOS	2.769.003.842
5933 - CLUBE DE GOLFE DAS AMOREIRAS, SA	2.500
Total	14.654.360.354

Nota: Não está refletido o cativo do serviço 4234 - GAF no montante de 9.000.766€.

OE 2015 P004 - Gestão da Dívida Pública

Valores em Euro (€)

ENTIDADE	OE 2015
1030 - ENCARGOS DA DIVIDA	92.424.100.000
5223 - FUNDO DE REGULARIZAÇÃO DA DIVIDA PUBLICA	525.006.373
Total	92.949.106.373