



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º 236/XII

Exposição de Motivos

A participação de Portugal na União Europeia e na área do euro obriga ao cumprimento de requisitos exigentes em matéria orçamental, plasmados no Tratado de Funcionamento da União Europeia, no protocolo e nos regulamentos que desenvolvem o Pacto de Estabilidade e Crescimento e ainda no Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária, que inclui no seu Título III as disposições relativas ao Pacto Orçamental. Estes compromissos europeus estabelecem, em particular, o respeito dos valores máximos de referência de 3% do Produto Interno Bruto (PIB) para o défice orçamental e de 60% do PIB para o rácio de dívida pública, bem como a obrigação de assegurar uma situação orçamental equilibrada ou excedentária. No período de transição para estes objetivos, o Estado Português deve ainda definir e executar uma trajetória de consolidação que assegure a convergência do saldo orçamental estrutural para o objetivo de médio prazo, sob pena de ativação de mecanismos de correção automáticos. Os compromissos de sustentabilidade das finanças públicas estão já incorporados na Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto), através da sétima alteração (Lei n.º 37/2013, de 14 de junho) aprovada pelos partidos do arco da governação, que de resto também confirmaram a ratificação do Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

O incumprimento dos limites de déficit e dívida podem, em consequência do reforço das regras de governação económica na área do euro, determinar a aplicação de sanções pecuniárias aos Estados em incumprimento. Essas sanções pecuniárias podem atingir 0,5% do PIB e são aplicadas segundo um mecanismo de maioria qualificada invertida que facilita a adoção pelo Conselho Europeu das sanções propostas pela Comissão Europeia, enquanto guardião dos Tratados. Assim, no atual contexto, e mesmo após a conclusão formal do Programa de Ajustamento Económico acordado com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, não só as disposições de correção de desequilíbrios orçamentais se encontram reforçadas, como também, e sobretudo, as disposições na vertente de monitorização e prevenção de novos desequilíbrios se encontram significativamente intensificadas.

Às responsabilidades assumidas no quadro europeu acresce a relevância da sustentabilidade das finanças públicas e da estabilidade financeira para o crescimento económico sustentado. A disciplina orçamental, em particular, assume um papel decisivo neste processo, na medida em que constitui um dos pilares essenciais para uma economia dinâmica e competitiva.

Antes de mais, um orçamento equilibrado é um contributo determinante para a estabilidade financeira. A sustentabilidade das finanças públicas transmite um sinal de tranquilidade aos credores, no que respeita à capacidade de respeitar os compromissos assumidos. Esta tranquilidade, por sua vez, traduz-se em custos de financiamento mais baixos e mais estáveis. Deste modo, torna-se possível recorrer aos mercados para preencher as necessidades de financiamento em circunstâncias menos favoráveis e acomodar posteriormente o pagamento dos juros, em circunstâncias mais favoráveis. Este quadro permite evitar aumentos de impostos sistemáticos, contribuindo para a criação de um quadro fiscal mais estável e, conseqüentemente, de um ambiente de negócios mais atrativo, criando ainda condições de previsibilidade para as famílias.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

A disciplina orçamental, nomeadamente no que respeita à contenção da despesa pública, permite ainda que o Estado utilize apenas os recursos necessários para concretizar a função de redistribuição de riqueza e para assegurar aos cidadãos a prestação de serviços públicos essenciais, criando assim as bases para uma menor carga fiscal e uma maior libertação de recursos para a economia, em particular para o investimento privado produtivo, que por sua vez potencia a criação duradoura de emprego e de novos recursos.

A presente proposta de lei contribui de forma decisiva para a sustentabilidade das finanças públicas, permitindo assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes da participação de Portugal na União Europeia e na área do euro, bem como contribuir para a transição para o crescimento económico sustentado.

Sendo enquadrada pela importância da disciplina orçamental, a presente proposta de lei dirige-se em concreto à proposta de uma solução para o desafio mais importante que se coloca ao sistema público de segurança social – o da sua sustentabilidade – mormente no que diz respeito aos regimes de pensões.

O sistema público de pensões português é composto pelo sistema previdencial e pelo regime de proteção social convergente, abrangendo ainda o regime gerido pela Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores. O sistema é gerido em repartição, pelo que as pensões atualmente em pagamento são suportadas pelas contribuições dos trabalhadores no ativo e respetivos empregadores e por transferências do Orçamento do Estado. Este modelo de financiamento, que tem subjacente um contrato implícito baseado no princípio da solidariedade entre gerações, pressupõe que a geração no ativo suporta o pagamento das pensões da geração aposentada ou reformada. Assim, este modelo é necessariamente afetado pela realidade demográfica resultante da diminuição da taxa de natalidade e do aumento da esperança média de vida que tem como efeito uma degradação do rácio entre ativos e pensionistas. Deste modo, os princípios de confiança e solidariedade inerentes ao regular funcionamento do sistema devem ser acautelados entre gerações, assegurando que as gerações vindouras terão o sistema a funcionar de forma igualmente fiável face às suas contribuições, tal como as gerações beneficiárias presentes.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

A sustentabilidade deste modelo de financiamento depende da evolução de vários fatores, fundamentalmente da capacidade de as gerações futuras assumirem os encargos com as pensões das gerações contribuintes anteriores. Um sistema de pensões assente na lógica de repartição deve efetivamente evoluir no sentido de garantir a sua sustentabilidade financeira de modo permanente. Assim, os beneficiários atuais e futuros deste sistema – que são os principais interessados na sua sustentabilidade financeira – devem participar nesse esforço. Releva que o esforço pedido aos atuais pensionistas é essencial à salvaguarda das suas próprias expectativas, que apenas podem ser adequadamente protegidas num contexto de sustentabilidade do sistema de pensões a que pertencem.

Portugal enfrenta dificuldades de sustentabilidade do sistema público de pensões, que decorre em grande parte da evolução da longevidade, mas é também estruturalmente vulnerável às restantes variáveis demográficas e económicas.

A Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES), criada pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2011, destinou-se a reforçar a sustentabilidade do sistema de pensões, abrangendo os rendimentos mensais superiores a € 5 000. A decisão de então procurava diminuir o peso líquido dessa despesa no Orçamento do Estado. A redução da despesa com pensões foi também introduzida na versão original do Memorando de Entendimento, no quadro do Programa de Ajustamento Económico. A medida visava reduzir, com taxas progressivas, as pensões acima dos € 1 500 mensais.

Face ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 862/2013, de 19 de dezembro, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 4, de 7 de janeiro de 2014, relativo à convergência do regime geral de segurança social e do regime de proteção social convergente e tendo presente a necessidade de assegurar o cumprimento do limite de 4% do PIB para o défice orçamental de 2014, o Governo introduziu alterações ao desenho da CES, nomeadamente no que respeita à diminuição do limite inferior a partir do qual a medida é aplicada e à alteração dos dois limites superiores.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Não obstante esta alteração, importa relevar que a CES é uma medida de caráter transitório. A sua excecionalidade implica um trabalho contínuo com vista à sua substituição por medidas duradouras que sejam simultaneamente justas, que permitam assegurar a equidade intra e inter-geracional, e que produzam efeitos imediatos. Tais medidas devem ainda permitir evitar o agravamento da situação atual.

Neste quadro, o Governo tem vindo a desenvolver medidas estruturais, com vista a garantir a sustentabilidade dos sistemas públicos de pensões, bem como a substituir a CES. Os contributos apresentados enquadraram-se nas preocupações expressas no referido Acórdão do Tribunal Constitucional, tendo em vista a convergência inserida num modelo estruturante, proporcional e abrangente, onde os direitos adquiridos, bem como os direitos em formação, devem ser salvaguardados.

Na sequência destes trabalhos, o Governo inventariou várias soluções, descritas em detalhe no Documento de Estratégia Orçamental para 2014-2018.

Entre estas, inclui-se a contribuição de sustentabilidade objeto da presente proposta de lei. A referida contribuição aplica-se aos beneficiários de pensões de regimes públicos superiores a € 1 000 mensais. Cumulativamente, às pensões superiores a € 3 500 serão aplicadas contribuições de 15% sobre o montante que exceda 11 vezes o valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS) mas que não ultrapasse 17 vezes aquele valor, e de 40 % sobre o montante que ultrapasse 17 vezes o valor do IAS. Esta sobretaxa aplicada ao escalão superior será regulada em diploma autónomo e apenas operará integralmente em 2015, uma vez que se propõe a redução das referidas taxas em 50% no ano de 2016 e a sua extinção no ano de 2017.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Ao garantir um patamar de isenção e progressividade, atenta-se à equidade. Ao estender o âmbito das medidas compensatórias aos regimes públicos de pensões, bem como aos trabalhadores no ativo e aos contribuintes em geral – através das alterações marginais propostas à contribuição do trabalhador para os sistemas de previdência social (0,2 pontos percentuais) e à taxa normal do Imposto sobre o Valor Acrescentado (0,25 pontos percentuais), esta última com consignação da respetiva receita ao sistema de pensões – atenta-se também à distribuição do esforço exigido com vista a garantir a sustentabilidade do sistema. Com efeito, recorda-se que o impacto orçamental conjunto da introdução da contribuição de sustentabilidade, do aumento da contribuição do trabalhador para os sistemas de previdência social e do aumento da taxa normal do Imposto sobre o Valor Acrescentado compensa o impacto estimado para a CES em 2014, confirmando assim que não existe qualquer acréscimo de esforço contributivo em 2015, mas apenas uma redistribuição do mesmo.

Considera-se que o conjunto de medidas apresentadas no quadro da reforma de pensões contribui de forma decisiva para a sustentabilidade do sistema. Acresce que a solução constante da presente proposta de lei afigura-se mais equilibrada e consubstancia a vontade em conferir maior previsibilidade, estabilidade e segurança aos pensionistas dos sistemas públicos de segurança social. Entende-se ainda que a redistribuição do esforço contributivo assim operada corresponde ao sentido do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 862/2013, de 19 de dezembro.

Com as medidas que resultam da presente proposta de lei, no conjunto dos sistemas, ficam totalmente isentos de qualquer contribuição mais de 87 % dos pensionistas. A preocupação de proteger e ajudar os que têm mais dificuldades tem sido constante e, para cerca de um milhão de pensionistas – cerca de 40 % do total da segurança social –, foram atualizadas as pensões mínimas, sociais e rurais.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Mais ainda, todos os pensionistas terão um rendimento superior àquele que resultava da aplicação da CES, recuperando assim, substancialmente, poder de compra. De facto, a contribuição de sustentabilidade agora proposta, embora com alguma progressividade, exigirá um esforço de contribuição menor aos pensionistas. Mantendo-se a salvaguarda para rendimentos de pensões públicas iguais ou inferiores € 1 000 mensais, a taxa base – que era de 3,5 % – será de 2 % para pensões até € 2 000, de 2 % a 3,5 % nas pensões entre € 2 000 e € 3 500, e de 3,5 % para pensões de acima desse valor.

Atenta a matéria, em sede do processo legislativo a decorrer na Assembleia da República, devem ser ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, a Ordem dos Advogados e a Câmara dos Solicitadores.

Assim:

Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, o Governo apresenta à Assembleia da República a seguinte proposta de lei, com pedido de prioridade e urgência:

Artigo 1.º

Objeto

- 1 - A presente lei cria a contribuição de sustentabilidade (CS) e ajusta a taxa contributiva dos trabalhadores do sistema previdencial de segurança social e do regime de proteção social convergente, prevista, respetivamente, no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, e no Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro.
- 2 - A presente lei altera ainda o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro, e o Decreto-Lei n.º 347/85, de 23 de agosto, consignando as respetivas receitas acrescidas à Segurança Social e à Caixa



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Geral de Aposentações, I.P. (CGA, I.P.).

Artigo 2.º

Âmbito de aplicação da contribuição de sustentabilidade

- 1 - A CS incide sobre todas as pensões pagas por um sistema público de proteção social a um único titular independentemente do fundamento subjacente à sua concessão.
- 2 - Para efeitos do disposto no número anterior, entende-se por pensões, para além das pensões pagas ao abrigo dos diferentes regimes públicos de proteção social, todas as prestações pecuniárias vitalícias devidas a pensionistas, aposentados ou reformados no âmbito de regimes complementares, independentemente da designação das mesmas, nomeadamente, pensões, subvenções, subsídios, rendas, seguros, bem como as prestações vitalícias devidas por força de cessação de atividade, processadas e postas a pagamento pelas seguintes entidades:
 - a) Instituto da Segurança Social, I.P. - Centro Nacional de Pensões (ISS, I.P./CNP) no quadro do sistema previdencial da segurança social;
 - b) CGA, I.P.;
 - c) CPAS no quadro do regime de proteção social próprio.

Artigo 3.º

Delimitação negativa do âmbito de aplicação da contribuição de sustentabilidade

Não são abrangidas pelo disposto no artigo anterior as seguintes prestações:

- a) Indemnizações compensatórias correspondentes atribuídas aos deficientes militares, abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 314/90, de 13 de outubro, alterado pelos Decretos-Leis



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

n.ºs 146/92, de 21 de julho, e 248/98, de 11 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 250/99, de 7 de julho;

- b) Pensões indemnizatórias auferidas pelos deficientes militares ao abrigo do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro;
- c) Pensões de preço de sangue auferidas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 466/99, de 6 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 161/2001, de 22 de maio;
- d) Pensões dos deficientes militares transmitidas ao cônjuge sobrevivente ou membro sobrevivente de união de facto, que seguem o regime das pensões de sobrevivência auferidas ao abrigo do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 240/98, de 7 de agosto;
- e) Rendas vitalícias, resgates e transferências pagas no âmbito do Decreto-Lei n.º 26/2008, de 22 de fevereiro.
- f) Pensões relativas a grupos fechados de beneficiários cujos encargos são suportados através de provisões transferidas para os sistemas públicos de pensões, bem como as pensões e subvenções automaticamente atualizadas por indexação à remuneração de trabalhadores no ativo.

Artigo 4.º

Cálculo da contribuição de sustentabilidade

- 1 - A CS incide sobre o valor das pensões mensais definidas no artigo 2.º.
- 2 - Para a determinação do valor da pensão mensal, considera-se o somatório das pensões pagas a um único titular pelas entidades referidas no n.º 2 do artigo 2.º
- 3 - A aplicação da CS obedece às seguintes regras:
 - a) 2% sobre a totalidade das pensões de valor mensal até € 2 000;



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

- b) 2% sobre o valor de € 2 000 e 5,5 % sobre o remanescente das pensões de valor mensal até € 3 500;
 - c) 3,5% sobre a totalidade das pensões de valor mensal superior a € 3 500.
- 4 - Nos casos em que da aplicação da CS resulte uma pensão mensal total ilíquida inferior a € 1 000, o valor da pensão em pagamento é mantido nos seguintes termos:
- a) Pela atribuição de um diferencial compensatório, a cargo do sistema público de pensões responsável pelo pagamento da pensão, quando estejam em causa pensões de montante ilíquido superior aos valores mínimos legalmente garantidos e igual ou inferior a € 1 000;
 - b) Pela atribuição do complemento social quando estejam em causa pensões mínimas do regime geral de segurança social.
- 5 - Na determinação da taxa de CS aplicável, o 14.º mês ou equivalente e o subsídio de Natal são considerados mensalidades autónomas.

Artigo 5.º

Afetação da contribuição de sustentabilidade

- 1 - A CS reverte a favor do IGFSS, I.P., da CGA, I.P., e da CPAS, consoante a responsabilidade pela concessão e pagamento das pensões, competindo às entidades processadoras proceder à respetiva dedução.
- 2 - A receita da CS é afeta ao pagamento de pensões.

Artigo 6.º

Atualização das pensões

- 1 - O Governo em articulação com os Parceiros Sociais procederá à revisão da forma de atualização anual das pensões do sistema previdencial e do regime de proteção social convergente, tendo por base indicadores de natureza económica, demográfica e de



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

financiamento das pensões do sistema previdencial e do regime de proteção social convergente, designadamente:

- a) O crescimento real do produto interno bruto;
 - b) A variação média anual do índice de preços no consumidor, sem habitação;
 - c) A evolução da população em idade ativa e dos beneficiários;
 - d) A evolução da população idosa e dos reformados e pensionistas;
 - e) Outros factores que contribuam para a sustentabilidade dos sistemas públicos de pensões.
- 2 - Da aplicação das regras de atualização anual das pensões não pode resultar uma redução do valor nominal das pensões.
- 3 - Sempre que em determinado ano a atualização das pensões seja negativa, o valor das pensões mantém-se, sendo o seu valor corrigido em futura atualização positiva por dedução do efeito negativo acumulado em anos anteriores.
- 4 - As pensões mínimas e as pensões e outras prestações do subsistema de solidariedade e do regime de proteção social convergente de natureza não contributiva podem ficar sujeitas a outras regras de atualização que garantam adequados meios de subsistência.

Artigo 7.º

Alteração ao Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro

O artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 7.º

[...]

Os descontos para efeitos de aposentação e para efeitos de pensão de sobrevivência dos trabalhadores da Administração Pública abrangidos pelo



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

regime de proteção social convergente passam a ser, respetivamente, de 8,2 % e de 3%.»

Artigo 8.º

Alteração ao Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social

O artigo 53.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 53.º

[...]

A taxa contributiva global do regime geral correspondente ao elenco das eventualidades protegidas é de 34,95%, cabendo 23,75% à entidade empregadora e 11,2% ao trabalhador, sem prejuízo do disposto no artigo seguinte.»

Artigo 9.º

Imputação do aumento da taxa contributiva global

O aumento da taxa contributiva resultante da alteração ao artigo 53.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, com a redação dada pela presente lei, é imputado na totalidade ao custo técnico da eventualidade de velhice.

Artigo 10.º

Alteração ao Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado

O artigo 18.º do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, aprovado pelo



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 18.º

[...]

1 - [...]:

- a) [...];
- b) [...];
- c) Para as restantes importações, transmissões de bens e prestações de serviços, a taxa de 23,25%.

2 - [...].

3 - [...]:

- a) 5 %, 10 % e 18,20 %, relativamente às operações que, de acordo com a legislação especial, se considerem efetuadas na Região Autónoma dos Açores;
- b) 5 %, 12 % e 22,25 %, relativamente às operações que, de acordo com a legislação especial, se considerem efetuadas na Região Autónoma da Madeira.

4 - [...].

5 - [...].

6 - [...].

7 - [...].

8 - [...].

9 - [...].»



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Artigo 11.º

Alteração ao Decreto-Lei n.º 347/85, de 23 de agosto

O artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 347/85, de 23 de agosto, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 1.º

[...]

- 1 - São fixados em 5%, 10% e 18,20%, respetivamente, as taxas do imposto sobre o valor acrescentado a que se referem as alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 18.º do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro, a aplicar às transmissões de bens e prestações de serviços que se considerem efetuadas na Região Autónoma dos Açores e nas importações cujo desembaraço alfandegário tenha lugar nesta região.
- 2 - São fixadas em 5 %, 12 % e 22,25 %, respetivamente, as taxas do imposto sobre o valor acrescentado a que se referem as alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 18.º do Código sobre o Valor Acrescentado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro, a aplicar às transmissões de bens e prestações de serviços que se considerem efetuadas na Região Autónoma da Madeira e nas importações cujo desembaraço alfandegário tenha lugar nesta Região.
- 3 - [...].
- 4 - [...].»

Artigo 12.º

Consignação da receita

- 1 - A receita do imposto sobre o valor acrescentado resultante do aumento da taxa normal



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

operada pela presente lei, reportada à cobrança efetuada a partir da respetiva entrada em vigor e às operações tributáveis ocorridas a partir do mesmo período, é consignada, em partes iguais, à segurança social e CGA, I.P.

- 2 - Para efeitos do disposto no número anterior, são efetuadas transferências de verbas mediante a abertura de créditos especiais a inscrever, para esse efeito, nos orçamentos do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e do Ministério das Finanças, respetivamente.
- 3 - A consignação da receita do IVA à realização da despesa com pensões resultante do aumento da taxa normal operada através dos artigos 11.º e 12.º da presente lei e da alínea i) do n.º 6 do artigo 32.º da Lei n.º 39-B/94, de 27 de dezembro, é efetuada no âmbito do sistema previdencial, relativamente à cobrança efetuada em cada exercício orçamental.
- 4 - A receita do IVA referida no número anterior é afeta, anualmente, à segurança social.

Artigo 13.º

Norma revogatória

São revogados a alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º e o artigo 8.º do Decreto-Lei n. 367/2007, de 2 de novembro.

Artigo 14.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia 1 de janeiro de 2015.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 5 de junho de 2014

O Primeiro-Ministro



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

O Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares