



Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2013

Medidas do Ministério das Finanças

Nota explicativa

Índice

1. Medidas de gestão de recursos financeiros e patrimoniais	2
2. Medidas de gestão dos recursos humanos	5
3. Medidas fiscais	9
4. Criação das Bases Institucionais para a Sustentabilidade das Finanças Públicas: Plano Estratégico 2013-2015.....	12
5. Anexo	18

1. Medidas de gestão de recursos financeiros e patrimoniais

1.1. Acompanhamento das Parcerias Público-Privadas (PPP)

- Desenvolvimento de todas as diligências necessárias à conclusão da renegociação dos contratos de parcerias público-privadas (PPP) do sector rodoviário que se afigurem demasiado onerosos e desequilibrados para o parceiro público. Neste contexto, prevê-se uma redução de encargos brutos para o erário público no valor mínimo de 250 M€, o qual corresponde a uma redução superior a 30% face ao valor originalmente contratado.
- Diminuição dos pagamentos por disponibilidade suportados pelo Estado relativos às concessões rodoviárias atualmente sujeitas ao modelo de disponibilidade;
- Execução de medidas que visem a eliminação de ineficiências no regime de tarifação rodoviária e cobrança de taxas de portagem, designadamente através da substituição do regime de discriminação positiva para residentes nas áreas de influência das autoestradas ex-SCUT por um novo regime universal de taxas de portagem reduzidas.

1.2. Património imobiliário do Estado

- Execução da reforma do património imobiliário público através da prossecução dos objectivos estabelecidos no Programa de Gestão do Património, onde se inclui a concretização do princípio da onerosidade a todos os Ministérios e a utilização racional e eficaz dos imóveis públicos, tendo nomeadamente em consideração as necessidades efetivas de espaço por parte dos serviços e organismos, procurando-se uma gestão globalmente coordenada que contribua para o melhor prosseguimento do interesse público e também uma diminuição de encargos em termos financeiros;
- Alienação de imóveis do Estado cuja adequação e interesse para a prossecução de finalidades públicas se mostre dispensável, permitindo o encaixe de receita.

1.3. Sector Empresarial do Estado (SEE)

- Reestruturação das empresas públicas e criação de condições para assegurar a respetiva sustentabilidade económica e financeira, sem colocar em causa a prestação do serviço público, assegurando a diminuição da despesa do Estado;
- Reforço da racionalização dos gastos operacionais das empresas do SEE excluindo hospitais E.P.E., através de uma política de otimização da estrutura de gastos operacionais com vista à obtenção do seu equilíbrio operacional;
- Aplicação de restrições em termos de contratação de pessoal por parte das empresas do SEE.

Medidas específicas para o SEE

- Redução durante o ano de 2013 de no mínimo 3% do número de trabalhadores do SEE excluindo hospitais E.P.E., comparativamente ao efetivo existente a 31 de dezembro de 2012;
- Redução de 20% do número de trabalhadores nas empresas do SEE do sector dos transportes terrestres e de gestão da infraestrutura ferroviária face ao efetivo existente a 1 de janeiro de 2011, sujeita à disponibilidade financeira das empresas, para proceder ao pagamento das indemnizações de rescisão dos contratos de trabalho;
- Redução de 15% da totalidade dos Custos das Mercadorias Vendidas e das Matérias Consumidas, Fornecimento e Serviços Externos e Gastos com Pessoal, face a 2010, para as empresas do SEE deficitárias com EBITDA positivo;
- Redução dos Custos das Mercadorias Vendidas e das Matérias Consumidas, Fornecimento e Serviços Externos e Gastos com Pessoal, face a 2010, para as empresas do SEE deficitárias com EBITDA positivo, assegurando, no seu conjunto, a redução do peso dos gastos operacionais no Volume de Negócios;
- Diminuição de, no mínimo, 50% nos gastos com deslocações, ajudas de custo e alojamento, por referência aos gastos ocorridos em 2010;
- Diminuição dos gastos com comunicações não operacionais correspondente a pelo menos 50% da média dos gastos desta natureza por referência aos anos de 2009 e 2010.

Medidas específicas para as empresas públicas reclassificadas e as que dependem do Orçamento do Estado

- Realização limitada de investimento, assegurando, essencialmente, o respeitante à execução de contratos já celebrados, de modo a não resultar despesa acrescida para as empresas por eventual rescisão por incumprimento contratual ou perda de fundos comunitários;
- Diminuição do montante da despesa com aquisição de bens de investimento a realizar pelas EPR na ordem dos 240,8 M€.

1.4. Compras públicas e gestão dos veículos do Estado

Centralização na Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (ESPAP), que assumiu a missão e atribuições da Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E.P.E. (GeRAP), a gestão do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), prevendo-se para 2013 uma poupança global não inferior a 10 M€, através das seguintes medidas:

- Aumento do número de Acordos Quadro, promovendo ajustamentos à sua adequação e capacidade de resposta às necessidades e de novas contratações de bens e serviços para a AP, incluindo novas categorias de bens e serviços, tendo em conta a natureza transversal da despesa e a sua importância, bem como pelo aumento do nível de abrangência do sistema, com a vinculação gradual do SEE;

- Definição, desenvolvimento e execução de estratégias de compra e negociação para as aquisições centralizadas, preservando e incrementando os níveis de concorrência nos respetivos sectores de atividade;
- Aumentar a eficiência e eficácia do SNCP através da simplificação e agilização dos processos de compra de baixo valor;
- Aumento da eficiência e eficácia do SNCP através da simplificação e agilização dos processos de compra de baixo valor.

Continuação da política de gestão integrada e centralizada da frota do Parque de Veículos do Estado (PVE), visando a:

- Manutenção um controlo apertado na aquisição de veículos, com a regra de abate de no mínimo dois veículos por cada novo veículo adquirido;
- Definição dos cargos da AP com competências para a utilização de veículos do PVE, com base em critérios a determinar, tornando o processo de atribuição de veículos mais transparente, e obtendo-se um maior controlo sobre a frota e possibilitando o abate dos veículos excedentários e de substituição;
- Revisão das tipologias dos veículos a adquirir e respetivos valores de aquisição, valores de renda ou aluguer mensal, pela substituição do Despacho n.º 7382/2009;
- Redução de nível para os novos veículos a contratar em aluguer operacional ou através de aquisição, prevendo-se uma diminuição da respetiva despesa, na ordem dos 30% por contrato de aluguer operacional.

1.5. Serviços partilhados

- Continuação das atividades de reestruturação e suporte à implementação dos serviços partilhados nos domínios da Gestão dos Recursos Financeiros e dos Recursos Humanos;
- Conclusão da disseminação do GeRFiP a todos os organismos dotados de autonomia administrativa da AP central e regiões autónomas dos Açores e da Madeira, estimando-se o funcionamento em pleno em mais de 300 organismos;
- Alargamento da disseminação da aplicação para a Gestão de Recursos Humanos da Administração Pública (GeRHuP).

1.6. Indemnizações Compensatórias

- Diminuição do montante global das indemnizações compensatórias (IC) na ordem dos 48,6 M€, comparativamente com 2012, sendo que cerca de 78% corresponde a poupança na atribuição de IC's a empresas públicas reclassificadas no perímetro das Administrações Públicas (AP).

2. Medidas de gestão dos recursos humanos

As medidas transversais respeitam essencialmente à contenção dos custos com pessoal, à melhoria dos instrumentos de gestão de recursos humanos, à convergência nas regras do regime laboral e do regime de previdência e ao redimensionamento das estruturas da administração às capacidades financeiras do país. As principais medidas que constam do Orçamento do Estado para 2013 são:

2.1. Reorganização de órgãos e serviços

No que respeita à reorganização da Administração Central, a criação de novas estruturas fica condicionada à extinção ou racionalização de serviços ou estruturas públicas existentes no âmbito dos mesmos ministérios que represente diminuição de despesa pública.

No que respeita às fundações - no seguimento do censo e da avaliação custo/benefício - consolida-se o processo de redução dos apoios públicos e estabelecem-se controlos da sua atribuição. O Governo estima, em termos orçamentais, uma redução mínima de despesa na ordem dos 40 M€ para 2013 por comparação com 2012 em apoios a conceder a Fundações.

2.2. Redução de Efetivos

Para 2013 mantém-se o objetivo de uma redução anual de pelo menos 2% no número de trabalhadores das administrações públicas (central, local e regional), através do princípio geral de proibição do recrutamento de trabalhadores, por tempo indeterminado, determinado ou determinável.

Ao nível da Administração Central, a monitorização do cumprimento desta medida é garantida pelo reforço de deveres de reporte instituídos, através da RCM n.º 22/2012, de 9 de março, conquanto que, para o conjunto das administrações públicas, o controlo é efetuado por recurso à informação disponibilizada pelo Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE).

O reforço da restrição nas admissões para a Administração Pública é acompanhado da manutenção de medidas de controlo sobre os contratos de aquisição de serviços. A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, designadamente, no que respeita a aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e de avença, continua a carecer de parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública.

O impacto estimado destas medidas é de uma redução da despesa de 330 M€, em valores brutos, face ao ano anterior.

2.3. Redução e controlo das Despesas com Pessoal

- Manutenção das reduções salariais previstas no OE/2011, da proibição de valorizações remuneratórias decorrentes de promoções ou progressões e da proibição de atribuição de prémios de gestão aos gestores de empresas públicas, entidades reguladoras e institutos públicos;
- Reposição do pagamento do subsídio de Natal, a liquidar mensalmente em regime de duodécimos, e suspensão do pagamento de subsídio de férias ou equivalente, nos termos que vigoraram em 2012, a saber:
 - (i) Para remunerações base mensais inferiores a 600€ não se aplica a suspensão;
 - (ii) Para remunerações base mensais iguais ou superiores a 600€, mas inferiores a 1.100€, o montante a auferir é calculado nos seguintes termos: $\text{Subsídio/Prestação} = 1.320 - 1,2 \times \text{remuneração base mensal}$;
 - (iii) Para remunerações base mensais superiores a 1.100€ não há pagamento de subsídio de férias ou equivalente.

2.4. Outras medidas de racionalização dos custos com pessoal

No sentido da racionalização dos custos com pessoal e a par dos procedimentos de reorganização de serviços, designadamente ao nível das regras de reafecção de pessoal previstas na Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro, a Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2013 vem prever:

- (i) A redução do número de contratos de trabalho a termo resolutivo. Pretende-se que os organismos reequacionem a necessidade deste tipo de contratação em função das suas 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;
- (ii) O ajustamento às regras de atribuição do abono de ajudas de custo nas deslocações em serviço ao estrangeiro e redução de subsídio de residência/habitação atribuído a titulares de cargos públicos, com a consequente redução dos valores atualmente previstos;
- (iii) A redução do valor das subvenções pagas aos trabalhadores que, no âmbito da mobilidade especial, se encontram de licença extraordinária (sem que a Administração beneficie do respetivo exercício de funções). O valor da subvenção é reduzido em 50%, com o limite de duas vezes o valor do indexante dos apoios sociais;
- (iv) A redução adicional de 50% na compensação sobre o valor do pagamento do trabalho extraordinário em dia normal de trabalho, em dia de descanso semanal ou feriado, como medida transitória a vigorar em 2013 e 2014, aplicável aos trabalhadores cujo período normal de trabalho não exceda as sete horas por dia ou as trinta e cinco horas por semana.

Estas medidas de racionalização dos custos com pessoal deverão implicar uma redução de despesa estimada em 249 M€.

2.5. Melhoria dos instrumentos de Gestão

- Alteração do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP) no sentido da simplificação e enquadramento no atual ciclo económico. As alterações assentam, no essencial, em 3 vetores:
 - (i) Os serviços (SIADAP1) mantêm a avaliação anual, com base no QUAR, não implicando aumento de quotas nem outros efeitos com implicações na despesa;
 - (ii) Os dirigentes (superiores e intermédios - SIADAP2) são avaliados no final da comissão de serviço, com monitorização dos objetivos. Esta avaliação tem efeitos na renovação da comissão, eliminando-se quotas e efeitos em prémios;
 - (iii) É alargado o período de avaliação do SIADAP3 (trabalhadores) para ciclos de dois anos (bienal), com monitorização dos objetivos. Será assim aliviada a carga burocrática do sistema sem pôr em causa os princípios e os objetivos do atual sistema de avaliação do desempenho.
- Alargamento do universo de entidades reportantes do Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE): o âmbito de aplicação da Lei 57/2011, de 28 de novembro, vai ser alargado às demais entidades públicas não relevantes para as contas nacionais, designadamente empresas públicas, associações públicas e outras pessoas coletivas públicas, constituindo-se o SIOE como repositório único de informação relativo à organização e aos recursos humanos do Estado.
- Possibilidade de consolidação da mobilidade no caso de cedência de interesse público quando esteja em causa a consolidação da mobilidade na categoria da carreira de trabalhador com vínculo de natureza pública, em serviço público, de trabalhadores de entidades excluídas da aplicação da LVCR mas que possuem um vínculo de natureza pública (por exemplo, para os profissionais dos hospitais E.P.E.).

2.6. Convergência no âmbito da previdência e proteção social

Atendendo à necessidade de gerar equilíbrio e equidade entre os trabalhadores integrados no Regime de Proteção Social Convergente e os trabalhadores integrados no Regime Geral de Segurança Social, procedeu-se à convergência das respetivas regras ou efeitos nas seguintes situações:

- Alterações ao Estatuto da Aposentação: alargamento da base de incidência contributiva à totalidade das remunerações dos trabalhadores inscritos na CGA, a partir de 1 de janeiro de 2013 e sem período de transição;
- Aproximação dos efeitos das regras para a eventualidade na doença: os trabalhadores abrangidos pelo Regime de Proteção Social Convergente ficam sujeitos ao não pagamento de baixas até 3 dias e à redução de 10% na remuneração base diária (sem possibilidade de reembolso) para baixas médicas a

partir do 4.º até ao 30.º dia. O impacto em termos de redução de despesa desta medida está estimado em 48 M€;

- Antecipação da convergência, para a eventualidade na velhice, da idade legal da aposentação para os 65 anos (idade legal geral): Suprime-se a transição faseada que se encontrava prevista (ao ritmo de 6 meses por cada ano civil) para todos os subscritores da CGA, quer os abrangidos pela idade legal geral, quer os que beneficiam de idades especiais, como sejam os militares e polícias cuja idade de reforma passa a ser, a partir de 1 de janeiro de 2013, de 60 anos. A revogação do regime de transição implica também que a passagem à reserva seja, a partir de 1 de janeiro de 2013, aos 55 anos (em vez dos 53 anos e 6 meses).

2.7. Pensões de Reforma ou Aposentação

- Suspensão de 90% do pagamento do subsídio de férias ou equivalente a aposentados e reformados dos regimes de previdência públicos de acordo com a seguinte regra:
 - (i) Para pensões mensais inferiores a 600€ não se aplica a suspensão;
 - (ii) Para pensões mensais iguais ou superiores a 600€, mas inferiores a 1.100€, o montante a auferir é calculado nos seguintes termos: $\text{Subsídio/Prestação} = 1.188 - 0.98 \times \text{pensão mensal}$.
- Contribuição Extraordinária de Solidariedade - CES: Contribuição adicional sobre rendimentos de pensões ou equivalentes, independentemente da natureza da entidade pagadora, de acordo com a seguinte regra:
 - (i) 3,5 % sobre a totalidade das pensões de valor mensal entre 1.350,00€ e 1.800,00€;
 - (ii) 3,5 % sobre o valor de 1.800,00€ e 16% sobre o remanescente das pensões de valor mensal entre 1.800,01€ e 3.750€, perfazendo uma taxa global que varia entre 3,5% e 10%;
 - (iii) 10 % sobre a totalidade das pensões de valor mensal superior a 3.750€.Para pensões de elevado valor (superiores a 5.030€), cumulativamente à redução de 10%, acrescem as seguintes reduções:
 - (iv) 15% sobre o montante que exceda 5.030€ mas que não ultrapasse 7.545€;
 - (v) 40% sobre o montante que ultrapasse 7.545€.O impacto destas medidas ascende a 421 M€ (valor bruto), dos quais 300 M€ são da CGA, I.P. e 121 M€ são do orçamento da Segurança Social.
- Alteração da fórmula de cálculo para futuras pensões da CGA: A primeira parcela na formação da pensão dos subscritores da CGA inscritos até 31 de agosto de 1993 passa a considerar as remunerações revalorizadas, entre o ano a que respeitam e o ano de aposentação, com o índice que melhor reflete a evolução das remunerações da administração pública que é o índice 100 da escala salarial das carreiras de regime geral.

3. Medidas fiscais

As medidas de natureza fiscal constantes da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2012 assentam em quatro vetores essenciais: (i) consolidação orçamental e equidade; (ii) reforço significativo do combate à fraude e evasão fiscais; (iii) continuação da reforma estrutural da administração tributária; e (iv) a consolidação de um quadro fiscal propício à competitividade e ao investimento.

Vetor 1 - Consolidação Orçamental e Equidade

- No IRS, reduzir-se-á o número de escalões dos atuais 8 para 5, estabelecendo uma nova taxa máxima nos 48%, a que acresce uma taxa adicional de solidariedade de 2,5% aplicável apenas aos contribuintes que auferem rendimentos mais elevados (rendimentos superiores a 80.000 euros). Para além do reescalonamento dos escalões do IRS, será ainda introduzida uma sobretaxa de 4% sobre os rendimentos auferidos no ano de 2013.
- São, também, ajustados os limites globais progressivos para as deduções à coleta e para os benefícios fiscais, tendo em conta a nova tabela de escalões do IRS, salvaguardando-se, contudo, os contribuintes do primeiro escalão (isentos da aplicação de qualquer limite ou teto máximo), o caso das pessoas com deficiência, bem como o princípio da proteção fiscal da família através da atribuição de uma majoração da dedução fiscal personalizante em função do número de filhos.
- Os titulares de rendimentos de capital, designadamente juros e dividendos, por um lado, bem como aqueles contribuintes que realizem mais-valias em partes de capital e outros valores mobiliários, serão sujeitos a mais um agravamento da respetiva tributação, passando a aplicar-se a estes rendimentos uma taxa de 28%.
- No IRC, as empresas com lucros mais elevados continuam a estar sujeitas a uma taxa adicional, a título de derrama estadual, de 3% sobre os lucros superiores a 1,5 M€ e as empresas com lucros superiores a 7,5 M€ passam a estar sujeitas a uma taxa adicional de 5%, quando em 2012 esta taxa apenas se aplicava a lucros superiores a 10 M€.
- De forma a promover a redução do endividamento excessivo da economia e a mitigar a histórica propensão do sistema fiscal para privilegiar o financiamento da atividade económica através de dívida, é criado, para substituir o atual regime de subcapitalização, um novo regime de limitação da dedutibilidade dos gastos de financiamento. Este regime, na medida em que salvaguarda da sua aplicação os gastos de financiamento líquidos inferiores a 3 M€, abrange apenas as grandes empresas que apresentem necessidades de financiamento consideradas excessivas, impondo, de uma forma gradual, um esforço de reajustamento por via da sua recapitalização.
- A partir de 1 de janeiro de 2013, os imóveis habitacionais de elevado valor (igual superior a 1 milhão de euros) passam a estar sujeitos a taxa agravada de 1%, em

sede de Imposto do Selo. Adicionalmente, ainda em sede de Imposto do Selo, é criada uma nova taxa de 20% sobre os prémios dos jogos sociais do Estado superiores a 5.000 euros.

- Ainda ao nível deste imposto é apresentado um pedido de autorização para legislar no sentido de criar uma nova taxa, até 0,3%, para incidir na generalidade das transações financeiras que tenham lugar em mercado secundário.
- Ao nível dos impostos especiais sobre o consumo, procede-se à transposição da Diretiva da 2003/96/CE introduzindo assim um regime de tributação do gás natural e, no âmbito do Imposto sobre o Tabaco, nivelam-se os níveis de tributação de todas as formas de tabaco, de modo a evitar efeitos substitutivos entre os diferentes produtos, incrementando dessa forma a tributação do tabaco de corte fino, o tabaco de cachimbo e demais tabacos.
- Por fim, no caso do Imposto Único sobre Circulação é reforçada a tributação de bens considerados de luxo, designadamente com o aumento da tributação em 10% em sede deste imposto dos veículos de alta cilindrada (acima de 2.500 cm³) bem como de embarcações e aeronaves de recreio.

Vetor 2 - Reforço do Combate à Fraude e Evasão Fiscais

- Com entrada em vigor já no final de 2012, são aprovadas diversas medidas que reforçam o combate à fraude e à evasão por via de um controlo mais apertado das divergências entre os rendimentos declarados em IRS pelos contribuintes e as respetivas manifestações de fortuna.
- Ao mesmo tempo, passam a ser consideradas, na totalidade, como manifestações de fortuna, as transferências de e para contas sedeadas em paraísos fiscais não declaradas pelos sujeitos passivos, o que permitirá reforçar os mecanismos de tributação destes fluxos financeiros. Acresce que, para estes efeitos, passam a ser relevantes não só as contas bancárias abertas em paraísos fiscais em nome do sujeito passivo, mas também as contas bancárias de que seja beneficiário ou que esteja autorizado a movimentar.
- As transferências de rendimentos de capitais com origem ou provenientes de países ou territórios sujeitos a um regime fiscal privilegiado, passam a estar sujeitos a uma taxa agravada de 35%, quer em IRS quer em IRC.

Vetor 3 - Reforma Estrutural da Administração Tributária e Defesa do Contribuinte

- No IVA, a Autoridade Tributária e Aduaneira passa a ter competências para anular automaticamente as liquidações officiosas em caso de declaração officiosa de encerramento da atividade do contribuinte.
- Propõe-se a estabilização do valor da dívida exequenda para efeitos de pagamento da dívida tributária e de prestação de garantia por períodos de 30 dias, ao mesmo tempo que se procede à reforma do sistema de penhora de contas bancárias, estabelecendo que apenas poderá ser penhorado o montante específico em dívida no processo de execução fiscal.

- É introduzido um novo regime de regularização em sede de IVA, relativamente a créditos de cobrança duvidosa, o qual reforça os poderes e os direitos dos sujeitos passivos.

Vetor 4 - Consolidação das Condições de Competitividade da Economia Portuguesa

- De forma a promover a redução de custos de contexto, o Governo procede à reforma do regime do IVA associado a créditos incobráveis, implementando um novo regime, aplicável aos créditos vencidos a partir de 1 de janeiro de 2013, e que substituirá o atual paradigma de controlo judicial da incobrabilidade por um sistema de controlo pela Autoridade Tributária e Aduaneira. O sistema a implementar, na medida em que fornece à Autoridade Tributária e Aduaneira informação relevante sobre cada um dos créditos e sobre os devedores, permitirá ainda atuar no controlo das regularizações a favor do Estado, quer ao nível dos credores, quer ao nível dos devedores, pelo que se trata também de um regime com claro impacto no combate à fraude e evasão fiscais.
- Por outro lado, cumprindo o programa de Governo, e de forma a promover melhores condições de tesouraria ao nível do tecido empresarial, e designadamente das pequenas e médias empresas, é apresentada uma autorização legislativa para concretizar, em 2013, um regime de IVA simplificado e facultativo de contabilidade de caixa aplicável às empresas que não beneficiem de isenção do imposto. Nos termos desta autorização, o imposto torna-se exigível no momento do recebimento e o direito à dedução do IVA no momento do efetivo pagamento, nos termos previstos nos artigos 66.º b) e 167.º-A da Diretiva n.º 2006/112/CE, de 28 de novembro.
- Encontra-se ainda prevista a introdução de uma taxa especial de tributação dos rendimentos prediais de 28% como medida de incentivar ao mercado do arrendamento, através da equiparação do regime fiscal aplicável aos rendimentos de capitais ao regime dos rendimentos prediais.
- De forma a contribuir ativamente para o relançamento da economia nacional, é lançado um conjunto de autorizações legislativas que visam promover o investimento das empresas, permitindo o alargamento do regime fiscal previsto no RFAI até 2017, criando um novo regime de incentivos às empresas recém-constituídas e alargando o regime fiscal ao investimento produtivo.

4. Criação das Bases Institucionais para a Sustentabilidade das Finanças Públicas: Plano Estratégico 2013-2015

4.1 Linhas estratégicas

A concretização dos objetivos orçamentais de médio prazo e a criação de condições que garantam a sustentabilidade do processo de consolidação orçamental em curso exigem uma alteração de paradigma em matéria de instituições, regras e procedimentos na área das finanças públicas.

O modelo orçamental deve permitir definir os recursos a afetar a cada atividade, os bens e serviços públicos a produzir, os resultados e o impacto esperado dessa produção no conjunto da sociedade. Tal modelo orçamental deve permitir responsabilizar os agentes políticos pelos resultados globais obtidos em cada área. Adicionalmente, esse modelo deverá também permitir diagnosticar e evidenciar, em tempo útil, situações que ponham em causa a sustentabilidade das finanças públicas.

O processo orçamental compreende o conjunto de regras e procedimentos, de carácter formal ou informal, que regem a elaboração, aprovação, execução, monitorização, controlo e correção do orçamento, bem como a prestação de contas. Pela sua dimensão, pelo número de atores envolvidos, pela sua complexidade e pela natureza dos incentivos presentes, o processo orçamental coloca importantes desafios de coordenação e de responsabilização dos diferentes intervenientes.

É amplamente reconhecido que as características do processo orçamental são determinantes para o desempenho das contas públicas. Neste sentido, a alteração profunda das regras, procedimentos e práticas no domínio orçamental constitui um pilar fundamental da estratégia de ajustamento financeiro e macroeconómico em Portugal. A reforma das regras e procedimentos orçamentais é, por seu turno, indissociável da reforma do modelo de organização e gestão do sector público e da reforma do próprio Ministério das Finanças.

Neste contexto o governo definiu uma estratégia abrangente de criação das bases institucionais para a sustentabilidade duradoura das finanças públicas.

Um processo orçamental assente nos princípios de estabilidade, sustentabilidade, eficácia e eficiência contribui decisivamente para a estabilidade macroeconómica e para o crescimento da produtividade no conjunto da economia. Este conjunto de princípios tem-se traduzido na adoção, crescentemente generalizada no plano internacional, de um modelo orçamental assente em cinco pilares:

- Regra orçamentais;
- Quadro orçamental plurianual;
- Orçamento em Programas;
- Contabilidade patrimonial;
- Instituições orçamentais independentes.

Este é o modelo subjacente à revisão da Lei de Enquadramento Orçamental aprovada em 2011 e à nova arquitetura europeia de governação orçamental expressa, em particular, no Pacto Orçamental e na Diretiva do Conselho da União Europeia relativa aos requisitos para os quadros orçamentais dos Estados-Membros.

4.2 Criação de um novo quadro institucional na área das finanças públicas

A concretização dos objetivos orçamentais de médio prazo e a criação de condições que garantam a sustentabilidade do processo de consolidação orçamental em curso exigem uma alteração de paradigma em matéria de instituições, regras e procedimentos na área das finanças públicas.

É necessário definir um quadro institucional consistente com as melhores práticas internacionais no domínio das regras e procedimentos orçamentais e da organização e gestão do sector público e que respeite os compromissos assumidos pelo Estado português no plano europeu, designadamente âmbito do novo modelo de governação da União Económica e Monetária.

O novo quadro institucional das finanças públicas deverá assegurar que:

- Os objetivos orçamentais definidos pelo processo político são consistentes com a sustentabilidade de médio e longo prazo das finanças públicas;
- Os resultados orçamentais não diferem dos objetivos definidos;
- Os bens e serviços públicos são produzidos em condições de eficiência.

Para o efeito, será necessário atuar em três vertentes complementares:

- Enquadramento legislativo e os procedimentos orçamentais;
- Capacitação institucional na área das finanças públicas;
- Modelo de organização e regras de gestão do sector público.

O projeto “Criação das bases institucionais para a sustentabilidade das finanças públicas” incluirá três vertentes de trabalho:

- Vertente 1 - Enquadramento legislativo e procedimentos orçamentais
- Vertente 2 - Capacitação institucional na área das finanças públicas
- Vertente 3 - Regras de organização e gestão do sector público

4.3 Revisão da Lei de Enquadramento Orçamental - Dezembro 2012

No quadro do “Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality” (MoU)¹, o Governo português assumiu o compromisso de, até final de 2012, proceder à revisão da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).

¹ Medida 3.9 do MoU (structural benchmark) - *Review the Budget Framework Law to take account of the reinforced EU fiscal framework and the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (fiscal compact). The revised law will also accommodate the developments in the regional and local financing laws. [Q4-2012].*

A nova revisão da LEO, até final de 2012, visa dar resposta a duas necessidades urgentes:

- Proceder às adaptações que se revelem necessárias para garantir a consistência com o novo enquadramento nacional em matéria de finanças locais e de finanças regionais, que deverá ser também aprovado até final do corrente ano (ver abaixo);
- Adaptar a ordem jurídica interna à nova arquitetura europeia em matéria de regras e procedimentos orçamentais, com destaque para o Pacto Orçamental, que integra o Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governança na União Económica e Monetária², e para a Diretiva que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados Membros³.

O Pacto Orçamental define um conjunto de regras orçamentais que as Partes Contratantes, entre as quais se inclui Portugal, devem transpor para o direito interno “através de disposições vinculativas e de carácter permanente, de preferência a nível constitucional, ou cujos respeito e cumprimento possam ser de outro modo plenamente assegurados ao longo dos processos orçamentais nacionais”⁴.

4.4. Revisão das Leis de Finanças Regionais e Locais - dezembro 2012⁵

Os temas identificados, pelo Secretário Técnico (ST) do Grupo de Trabalho para a revisão das Leis de Finanças Regionais e Locais, resultaram da experiência de aplicação das Leis atualmente em vigor, de alterações recentes no quadro jurídico nacional ou de obrigações assumidas pelo País no âmbito do Programa de Assistência Económica.

É necessário dar continuidade às medidas de consolidação orçamental, garantindo a sustentabilidade das finanças públicas. Para tal, a relação financeira entre a Administração Central e os subsectores, em concreto a Administração Local, deve ser regulada a fim de garantir uma efetiva coordenação ao nível do processo de orçamentação e respetiva calendarização, regras de sustentabilidade orçamental, monitorização de previsões e da execução orçamental.

No que se refere à coordenação entre a Administração Central e a Administração Local, esta deverá ocorrer no seio de um órgão de coordenação composto por entidades que representem estes dois subsectores, devendo para o efeito ser definido quais as entidades terá ter assento neste órgão, e clarificado o seu mandato.

² Aprovado pela Resolução da Assembleia da República nº 84/2012, de 13 de abril de 2012, e ratificado pelo Decreto do Presidente da República nº 84/2012, de 3 de julho de 2012.

³ Diretiva 2011/85/EU do Conselho de 8 de novembro de 2011, JOUE, L 306, de 23/11/2011.

⁴ Veja-se o nº 2 do artigo 3º do Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governança na UEM.

⁵ Medida 3.12. do MoU (structural benchmark) - *The budgetary frameworks at local and regional levels will be considerably strengthened, in line with recommendations by the IMF/EC technical assistance mission of July 2011 and the new EU fiscal policy framework. A draft proposal to revise the regional finance law and the local finance law will be discussed with EC/IMF/ECB by [Q2-2012] and submitted to Parliament by [Q4-2012].*

Relativamente à sustentabilidade das finanças locais, o ST deve ponderar as alternativas de aperfeiçoamento das regras atuais de equilíbrio orçamental e de limites de endividamento a curto e médio/longo prazo ou a sua substituição por regras comuns às outras administrações públicas.

4.5. Definição dos detalhes operacionais do quadro plurianual de programação orçamental

Nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental, o governo apresenta anualmente à Assembleia da República uma proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental para a Administração Central, definindo os limites de despesa financiada por receita geral para os quatro anos seguintes, em consonância com os objetivos do Programa de Estabilidade e Crescimento (Artigo 12.º-D da LEO). Os limites da despesa definidos por programa orçamental são vinculativos para o ano a que respeita o Orçamento (ano N+1); para agrupamentos de programas por áreas de intervenção política para o ano N+2 e para o conjunto de todos os programas para os anos N+3 e N+4.

O quadro orçamental plurianual assenta num cenário macroeconómico credível e em limites vinculativos por grandes áreas da despesa imprimindo à condução da política orçamental uma perspetiva de médio prazo, contrariando o enviesamento para um crescimento excessivo da despesa inerente à atividade do sector público. A existência de um quadro orçamental plurianual permite ainda aos gestores dos organismos públicos conhecer, com um grau razoável de certeza, os recursos com que poderão contar no conjunto de anos considerado, contribuindo desta forma para melhorar a sua capacidade de planeamento, a afetação de recursos e a responsabilização pelos resultados alcançados.

Em abril de 2012, foi, pela primeira vez, aprovado um quadro plurianual de programação orçamental, em simultâneo com a apresentação do Programa de Estabilidade e Crescimento, um passo importante no processo de criação de uma âncora de médio prazo para as finanças públicas portuguesas.

A elaboração de projeções de médio prazo é um exercício complexo que exige o desenvolvimento de capacidade analítica e a acumulação de experiência, sendo necessário investir na melhoria contínua do processo de programação. Neste sentido, e tendo em vista a próxima edição do quadro plurianual, a aprovar em abril de 2013, serão contempladas melhorias em duas grandes áreas:

- Projeções em cenário de políticas invariantes para cada programa orçamental de despesa;
- Avaliação detalhada do custo das medidas de política.

4.6. Capacitação institucional na área das finanças públicas - Reforma do modelo organizativo e criação de capacidade no Ministério das Finanças

O processo de reforma orçamental é indissociável da reforma do próprio Ministério das Finanças. O novo modelo orçamental exige a criação de capacidade analítica e de gestão nas entidades responsáveis pela política financeira e o controlo orçamental.

Exige igualmente uma reorientação do enfoque do Ministério das Finanças, que deverá passar a centrar a sua atuação na definição e controlo do quadro plurianual, na avaliação de grandes projetos de investimento público e no controlo da situação financeira das empresas públicas.

Ao Ministério das Finanças ficará reservada a competência de preparar o Programa de Estabilidade e Crescimento e de, nesse âmbito, definir e propor o quadro orçamental plurianual. Adicionalmente, o Ministério das Finanças passará a focar-se no acompanhamento da execução orçamental global de cada Ministério, analisando tendências, detetando desvios e discutindo com os Ministérios sectoriais a sua correção e escrutinando as decisões com impactos plurianuais.

O modelo alternativo de organização e gestão do Ministério das Finanças, agora preconizado tem como objetivo melhorar a eficácia do Ministério e promover a utilização eficiente dos seus recursos. Este modelo, caso seja bem-sucedido, poderá ser replicado noutros Ministérios, com ganhos potencialmente muito significativos em matéria de eficiência e controlo orçamental.

O modelo organizativo que se pretende adotar assenta na distinção nas seguintes entidades e estruturas:

- Ministro das Finanças e Secretários de Estado (responsabilidade política);
- Entidade responsável pela gestão administrativa e Financeira do Ministério das Finanças (responsabilidade executiva);
- Serviços de suporte à atividade do Ministério;
- Entidades de apoio à definição política;
- Entidades operacionais e executivas.

As entidades de apoio à política terão responsabilidades pela definição, acompanhamento, avaliação e controlo de políticas nos domínios macroeconómico, das relações internacionais, política fiscal, política orçamental, tesouro e finanças, dívida pública e administração pública. No essencial, estes serviços cobrirão as áreas hoje abarcadas pelo GPEARI, DGO, DGTF, DGAEP, IGF, e ainda uma componente limitada da AT relacionada com a definição da política tributária e fiscal.

As entidades executivas devem reunir as funções operacionais nas “áreas de negócio” do Ministério. Estas atividades são aquelas que não dependem das opções políticas. Trata-se de dar cumprimento à legislação vigente ou a orientações previamente estabelecidas pelo poder político e são facilmente quantificáveis. Sendo assim podem ser objeto de contratualização. O cumprimento do contrato de gestão pode ser verificado através de avaliação independente. Com estes mecanismos de avaliação, incentivo e controlo justifica-se que estas entidades possam beneficiar de flexibilidade de gestão.

Assim, contrariamente aos serviços de apoio à política e de suporte à gestão, as entidades executivas devem ter personalidade jurídica, ser geridas por um órgão cujos membros devem ter mandatos independentes do poder político e ser sujeitos a avaliação em função dos resultados, ter orçamento e mapa de pessoal próprios, apresentar contas e estar sujeitas à fiscalização de um auditor externo.

4.7. Modelo de organização e gestão do sector público

Pretende-se criar condições que promovam o surgimento de uma administração pública profissional, altamente qualificada e independente do poder político, que garanta a eficiência, eficácia e qualidade dos bens e serviços providos pelo sector público.

As fragilidades do modelo organizativo e das regras de gestão do sector público português são amplamente conhecidas, tendo sido tentadas no passado, por sucessivos governos, reformas abrangentes que não foram bem-sucedidas. Neste contexto, é crucial analisar as anteriores tentativas de reforma, no sentido de identificar os fatores que estiveram na base do seu insucesso.

Neste contexto, as ações prioritárias em matéria de modelo de organização e gestão do sector público são:

- Definir os traços gerais de um novo modelo de organização e gestão da administração pública e do sector público com base nos princípios de delegação e responsabilização;
- Avaliar as medidas de reforma já adotadas.

5. Anexo

Mapas Orçamentais do Ministério das Finanças em documento anexo