



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2012 Medidas do Ministério das Finanças

1. Medidas de gestão de recursos financeiros e patrimoniais

1.1. Acompanhamento das Parcerias Público-Privadas (PPP)

- Reforço do quadro legal e institucional no âmbito do Ministério das Finanças para a avaliação de riscos *ex-ante* da participação em PPP, concessões e outros investimentos públicos, bem como para a monitorização da respectiva execução.
- Constituição de uma unidade que assegure o acompanhamento efectivo, a monitorização e o controlo centralizado das PPP, contribuindo para a existência de informação rigorosa e consolidada de gestão destes contratos.
- Abertura de procedimento concursal para a prestação de serviços de auditoria às PPP, com o objectivo de obter um estudo detalhado que identificará e, sempre que possível, quantificará as responsabilidades contingentes de maior relevo e quaisquer montantes relacionados que possam vir a ser pagos pelo Estado, identificando a viabilidade de renegociar qualquer PPP ou contrato de concessão.

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 implementação do princípio da onerosidade a todos os Ministérios e a utilização racional e eficaz dos imóveis públicos, tendo nomeadamente em consideração as necessidades efectivas 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 do SEE e implementação das melhores práticas de gestão financeira pública, tendo em conta o seu contributo imprescindível para a consolidação orçamental.
- Aplicação de medidas específicas por sector e de medidas transversais, destinadas a racionalizar práticas de gestão que conduziram no passado à acumulação de prejuízos significativos.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

- Aplicação ao SEE das medidas adoptadas para a administração pública, dando assim também cumprimento aos objectivos do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF).

Medidas transversais a aplicar obrigatoriamente a entidades do SEE que dependam de transferências orçamentais e que complementam os processos de reestruturação empresariais e sectoriais

- Adesão ao Sistema Nacional de Compras Públicas e Parque de Veículos do Estado;
- Renegociação dos acordos de empresa para permitir o ajustamento de remunerações principais e acessórias, de acordo com o objectivo de convergência de níveis salariais com as Administrações Públicas;
- Racionalização dos quadros de pessoal;
- Redução de custos com deslocações e comunicações;
- Contratação de consultoria e assessoria sujeita a prévia autorização da tutela financeira;
- Redução do parque automóvel das empresas, procedendo também à revisão dos modelos dos veículos e correspondente valor de aquisição;
- Redução do número de elementos dos Conselhos de Administração.

Medidas específicas para o SEE

- Redução média permanente de 15% nos custos operacionais relativamente a 2009;
- Privatização e alienação de participações do Estado, em linha com o estabelecido no Programa de Estabilidade e Crescimento, com um objectivo de receita fixado em cerca 4 mil milhões de euros.

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

- Realização de investimentos condicionada à disponibilidade de verbas do Orçamento do Estado e/ou Fundos Comunitários;
- Redução da esfera das empresas ao seu objecto principal, o que significa que estas deverão proceder à extinção, integração ou alienação de todas as empresas participadas fora do objecto social da empresa.

1.4. Compras públicas e gestão dos veículos do Estado

Reestruturação do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) de modo a prosseguir os objectivos estratégicos de racionalização e redução da despesa com a aquisição de bens e serviços transversais, alcançando poupanças, designadamente através:

- Da centralização progressiva na entidade gestora do SNCP dos procedimentos de aquisição das categorias de bens e serviços objecto de Acordo Quadro (AQ), bem como das demais aquisições de bens e serviços nas Unidades Ministeriais de Compras;



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

- Da obtenção de mais poupanças, pelo maior recurso aos AQ e à centralização, estimadas em cerca de € 40 milhões em 2012 e € 60 milhões em 2013;
- Da continuação do desenvolvimento do SNCP através do aumento e renovação do número de AQ, bem como pelo aumento do nível de abrangência do Sistema, com a vinculação gradual do Sector Empresarial do Estado (SEE);
- Do desenvolvimento de uma estratégia tecnológica que permita a progressiva e completa desmaterialização do ciclo de contratação pública, englobando toda a cadeia de valor das compras públicas, melhorando os níveis de eficiência e reporte.

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

- Manter um rácio de três veículos abatidos ao PVE por cada novo veículo adquirido, reduzindo o parque automóvel do Estado, e proceder também à revisão dos modelos dos veículos diminuindo o respectivo valor de aquisição;
- Rever a regulamentação do PVE no sentido de promover um rigoroso controlo da gestão de veículos e a aplicação de medidas de racionalização da despesa nesta categoria, através do aumento da abrangência do PVE, que será alargado a outras entidades actualmente ainda não consideradas, e a vinculação progressiva dos veículos das entidades do SEE;
- Definir os cargos da administração pública com competências para a utilização de veículos do PVE, tornando o processo de atribuição de veículos mais transparente, obtendo-se um maior controlo sobre a frota e possibilitando o abate dos veículos excedentários e de substituição;
- Desenvolver a componente de gestão de frota, através da centralização de procedimentos de contratação de manutenção. Possibilitar-se-á, desta forma, um maior controlo sobre todo o ciclo de vida do veículo e a redução dos respectivos custos de utilização.

1.5. Serviços partilhados

- Racionalização na área das Tecnologias, Informação e Comunicações (TIC) a concretizar através da criação em 2012 de uma infra-estrutura de suporte à Cloud Governamental (GO-Cloud) e a agilização dos respectivos serviços.
- Continuação das actividades de reestruturação e suporte à implementação dos serviços partilhados nos domínios da Gestão dos Recursos Financeiros e dos Recursos Humanos.
- Início do Projecto Business-to-Business (GeSB2B), que permitirá agilizar e gerir de forma integrada as relações do Estado com os Fornecedores, reduzindo as actividades administrativas com suporte em papel e, nessa medida, resultará uma diminuição global dos custos de relacionamento entre o Estado e as empresas.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

2. Medidas de gestão dos recursos humanos

Reforço de medidas de melhoria dos instrumentos de gestão dos recursos humanos do Estado e redimensionamento das estruturas da administração às capacidades financeiras do país. Principais medidas que constam do Orçamento do Estado para 2012:

2.1. Reorganização de órgãos e serviços da Administração Central

Suspensão/proibição de reorganizações de serviços, excepto as que ocorram no contexto da redução transversal a todas as áreas ministeriais no âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) e aquelas de que resulte diminuição da despesa. Como regra, a criação de serviços públicos ou de outras estruturas, até 31 de Dezembro de 2012, só pode verificar-se se for compensada pela extinção ou pela racionalização de serviços ou estruturas públicas existentes no âmbito do mesmo ministério, da qual resulte diminuição de despesa.

2.2. Redução e controlo das Despesas com Pessoal

- Manutenção das reduções salariais previstas no OE/2011 e suspensão do pagamento de subsídios e Férias e de Natal e de quaisquer prestações correspondentes aos 13º e ou 14º meses, medida aplicada ao universo das administrações públicas, incluindo os aposentados e os reformados.

Mantêm-se as percentagens de redução sobre a tabela remuneratória equivalentes à redução média de 5% da massa salarial global das várias administrações públicas (já previstas no actual artigo 19º da LOE/2011) e, sobre o respectivo valor de retribuição mensal ajustado, a determinação do valor a pagar referente aos subsídios relativos ao 13º e 14º mês, para os trabalhadores da função pública e para os pensionistas e reformados, é efectuada do seguinte modo:

- Para as situações em que o valor da retribuição mensal seja superior a 485 euros mas inferior a 1000 euros, haverá uma redução progressiva nos montantes dos subsídios, em que o valor ajustado de cada subsídio é calculado de acordo com a seguinte fórmula: € 941,75 – (0,94175 x Retribuição base mensal)
- Para retribuições mensais inferiores à RMMG, não haverá suspensão do pagamento dos dois subsídios e para as situações em que a retribuição mensal seja superior a 1000 euros não haverá pagamento dos respectivos subsídios. A redução progressiva significa que quanto mais a retribuição estiver próxima dos 1000 euros, maior é a redução de cada subsídio.

Esta medida abrange todas as prestações, independentemente da sua designação formal, que, directa ou indirectamente, se reconduzam ao pagamento dos subsídios, designadamente a título de adicionais à remuneração mensal. Abrange ainda os contratos



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

de prestação de serviços celebrados com pessoas singulares ou colectivas, na modalidade de avença, com pagamentos mensais ao longo de ano, acrescidos de um ou duas prestações de igual montante. A medida aplica-se igualmente ao pessoal na reserva ou equiparado, independentemente da efectividade de funções.

2.3. Redução de despesas com trabalho suplementar

Estabelece-se uma redução de 50 por cento na retribuição do trabalho suplementar com o seguinte detalhe: o valor da retribuição horária referente a pagamento de trabalho extraordinário em dia normal de trabalho, passa para 25% da remuneração na primeira hora e para 37,5% da remuneração nas horas ou fracções subsequentes; quando prestado em dia de descanso semanal, obrigatório ou complementar, e em dia feriado, o valor do trabalho extraordinário na função pública passa a 50 % da remuneração por cada hora de trabalho efectuado. Elimina-se o direito a descanso compensatório pela prestação de trabalho extraordinário, salvo nas situações em que seja necessário assegurar o período mínimo de descanso diário ou de descanso semanal obrigatório.

Mantém-se a aplicação do regime de ajudas de custo, trabalho extraordinário e trabalho nocturno previstos para os trabalhadores em funções públicas aos trabalhadores das fundações públicas e dos estabelecimentos públicos, conforme consta do actual artigo 32.º da LOE 2011, sem prever excepções para o caso dos “profissionais de saúde”.

2.4. Proibição de valorizações remuneratórias

Mantém-se a proibição de actos que originem valorizações remuneratórias, designadamente promoções, progressões, alterações do posicionamento remuneratório e pagamento de remuneração superior à correspondente à categoria e posição detidas na origem nos casos de mobilidade interna. No entanto, deixou de estar vedada a possibilidade de trabalhadores de carreiras “menos valorizadas” poderem candidatar-se a procedimentos concursais para carreiras “mais valorizadas” mesmo que isso implique uma valorização remuneratória para tais trabalhadores. Mantém-se a proibição de atribuição de prémios de gestão ou outras remunerações variáveis a gestores, dirigentes e trabalhadores de todas as administrações do Estado (central, regional e local), dos institutos públicos de regime geral, dos militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana, bem como aos órgãos directivos das empresas públicas, incluindo regionais e locais, dos institutos públicos de regime especial e demais pessoas colectivas integradas nas áreas da regulação, supervisão e controlo e outras entidades públicas.

2.5. Controlo dos Efectivos na Administração Pública

A PLOE consagra uma redução anual de efectivos na ordem dos 2 por cento em todas as administrações. Tal como foi formulada, a proposta de LOE 2012 mantém o princípio geral de proibição do recrutamento de trabalhadores, por tempo indeterminado,



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

determinado ou determinável, que não possuam já um vínculo público por tempo indeterminado previamente constituído, pelos serviços das administrações central do Estado, regional e local, incluindo as pessoas colectivas de direito público dotadas de autonomia decorrente da sua integração nas áreas de regulação, supervisão ou controlo, bem como as instituições públicas de ensino superior.

Com idêntico propósito, mantém-se a sujeição das admissões de pessoal militar, militarizado e com funções policiais e de segurança a parecer prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública.

Além do reforço da restrição e dos controlos sobre o recrutamento, a articular com os movimentos normais de passagem à reforma, para cumprimento do objectivo estabelecido, institui-se um reforço dos deveres de reporte periódico, por forma a permitir correcções atempadas de desvios.

2.6. Pessoal em cedência de interesse público em órgãos ou serviços públicos

Introduz-se uma limitação à remuneração dos trabalhadores de entidades não abrangidas pelos novos regimes de vinculação, carreiras e remunerações dos trabalhadores em funções públicas que exerçam funções em órgãos ou serviços abrangidos por aqueles regimes, ao abrigo de acordo de cedência de interesse público, ou seja, pessoal de entidades “externas” à Administração em sentido mais restrito a exercer funções transitoriamente em órgãos e serviços desta administração. Assim, mantém-se a possibilidade de tais trabalhadores optarem pela remuneração base detida na origem, mas tendo como limite máximo o valor da remuneração base do Primeiro-Ministro.

2.7. Flexibilização das regras de mobilidade na Administração Pública

Na sequência da simplificação dos mecanismos de mobilidade geral e especial visando uma reintegração célere e eficiente de trabalhadores válidos para a Administração, introduz-se uma melhoria na articulação da mobilidade interna com a mobilidade especial, passando a prever-se, nas situações de reorganização, mecanismos de favorecimento da reintegração de trabalhadores em que passa a existir um momento prévio à colocação de trabalhadores em situação de mobilidade especial, onde se agiliza a realocação por recurso a esta modalidade. Por outro lado, e como estímulo à adopção de comportamentos activos que fomentem o reinício de funções, procedeu-se à redução dos valores de remuneração auferidos pelos trabalhadores que se encontram em situação de mobilidade especial, de cinco sextos para dois terços na fase de qualificação, e de dois terços para metade na fase de compensação (calculados sobre a remuneração base mensal detida no serviço de origem). Nos casos de desistência injustificada do procedimento de selecção e de recusa não fundamentada de reinício de funções, determina-se a passagem à situação de licença sem remuneração ou licença sem vencimento de longa duração na sequência da primeira desistência ou recusa. Na senda da contenção de despesa, eliminam-se as licenças extraordinárias para os trabalhadores em situação de mobilidade especial. É ainda estabelecido um conjunto de



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

regras referentes ao procedimento de recrutamento de pessoal em mobilidade especial, impondo aos órgãos e serviços da Administração Pública que esgotem a possibilidade de colmatar as suas necessidades de recursos humanos, dando prioridade aos trabalhadores nessa situação.

2.8. Alargamento das contribuições para a ADSE

Passa a prever-se que as pensões de aposentação e de reforma dos beneficiários titulares, quando o seu montante for superior ao valor correspondente à RMMG, ficam imediatamente sujeitas ao desconto de 1,5 %, garantindo-se o valor de pensão igual à RMMG.

2.9. Contribuição extraordinária de solidariedade

Mantém-se a contribuição extraordinária de solidariedade com incidência nas pensões cujo valor mensal seja superior a €5000, de 10% sobre o montante que exceda aquele valor.

2.10. Protecção Social

- Conclusão, em 2012, do processo de modernização aplicacional da Direcção-Geral de Protecção Social (ADSE) em termos dos processamentos informáticos.
- Revisão legislativa ao nível do sistema de benefícios e, ainda, da convergência dos valores dos regimes subjacentes às convenções da ADSE e do SNS.

2.11. Aposentações

- Suspensão, total ou parcial, em função do valor da pensão mensal, do pagamento do subsídio de Natal e do 14.º mês ou de valores equivalentes aos aposentados da CGA e pessoal equiparado, e redução do valor mensal das subvenções mensais vitalícias, depois de actualizado por indexação às remunerações dos cargos políticos considerados no seu cálculo, na percentagem que resultar para as pensões do mesmo valor anual.
- Limitação do valor do subsídio por morte a seis vezes o Indexante dos Apoios Sociais, apenas se considerando o sêxtuplo da pensão ou remuneração mensal, consoante o óbito ocorra na condição de aposentado ou de activo, respectivamente, se esse montante não ultrapassar aquele limite máximo.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

3. Medidas Fiscais

3.1. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

- **Manutenção da não tributação das prestações sociais**

Ao contrário do previsto no PAEF, as prestações sociais (v.g., subsídio de desemprego, subsídio de doença, subsídio de maternidade e paternidade, rendimento social de inserção e abonos de família) não serão sujeitas a tributação em IRS, protegendo-se, assim, os grupos mais vulneráveis da sociedade portuguesa.

- **Revisão das deduções à colecta**

Em cumprimento do estabelecido no PAEF, introduzem-se limites globais progressivos, em sede de IRS, para as deduções à colecta dos agregados familiares dos 3.º, 4.º, 5.º e 6.º escalões de rendimento, majoráveis em 10% por cada dependente e com exclusão daquelas com carácter personalizante e das relativas às pessoas com deficiência. Os contribuintes dos dois últimos escalões de rendimento deixarão de poder beneficiar de deduções à colecta relativas a despesas de saúde, educação, encargos com lares e pensões de alimentos e encargos com imóveis, enquanto que os contribuintes dos dois primeiros escalões continuarão a poder usufruir, sem limite, destas deduções. Ainda no respeito dos compromissos assumidos no PAEF, procede-se à redução em dois terços da dedução com despesas de saúde, passando a percentagem de dedução de 30% para 10%, e estabelece-se um limite máximo para esta dedução correspondente a 2 vezes o valor do IAS. Este valor é majorado em 30% do IAS, por cada dependente, quando existam 3 ou mais dependentes. No que se refere aos encargos com imóveis, reduz-se de 30% para 15% a percentagem de dedução à colecta, excluindo-se ainda desta dedução as amortizações de capital em todos os contratos de crédito à habitação e os juros para os contratos celebrados a partir de 1 de Janeiro de 2012, nos termos previstos no PAEF. Nos mesmos termos, prevê-se, ainda, a eliminação faseada das deduções com juros relativos a contratos celebrados até final de 2011, em quatro anos, e com rendas, em seis anos.

- **Criação da taxa adicional de solidariedade**

Os sujeitos passivos com rendimentos mais elevados pertencentes ao último escalão passarão a estar sujeitos a uma taxa adicional de 2,5% sobre o respectivo rendimento colectável, a qual vigorará nos anos de 2012 e 2013. Desta forma, solicita-se a estes contribuintes uma contribuição acrescida para o esforço de consolidação orçamental.

- **Aumento da tributação das mais-valias mobiliárias**

A taxa especial aplicável às mais-valias de partes sociais, outros valores mobiliários e instrumentos financeiros derivados é elevada para 21,5%, equiparando-a à taxa liberatória aplicável aos juros e dividendos.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

- **Convergência das deduções específicas das categorias A e H**

Em cumprimento do PAEF, reduz-se a dedução específica da categoria H (pensões) para 72% de 12 vezes o valor do IAS, concluindo-se a convergência da dedução específica desta categoria com a estabelecida para os rendimentos do trabalho dependente. Neste contexto, o limite mínimo de existência passa a ser, pela primeira vez, também aplicável aos pensionistas, protegendo-se desta forma os pensionistas com menores recursos.

- **Operações financeiras com entidades sujeitas a um regime fiscal privilegiado**

As operações financeiras com entidades sujeitas a um regime fiscal privilegiado passam a ser tributadas de forma mais acentuada, passando as transferências de rendimentos de capitais provenientes de paraísos fiscais, bem como as transferências para estes territórios, a estar sujeitas a uma taxa agravada de 30%.

3.2. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas

- **Eliminação de isenções subjectivas e das taxas reduzidas**

Tal como decorre do PAEF, procede-se à redução de isenções subjectivas em sede de IRC, eliminando-se nomeadamente as isenções a entidades anexas de instituições particulares de solidariedade social. Estabelece-se, ainda, a eliminação de todas as taxas reduzidas aplicáveis às empresas, designadamente a taxa reduzida de 12,5% constante do Código do IRC, as taxas reduzidas previstas no regime da interioridade, bem como as taxas reduzidas previstas no Estatuto dos Benefícios Fiscais e no Estatuto Fiscal Cooperativo.

- **Dedução dos prejuízos fiscais**

Ao contrário do previsto no PAEF, as empresas portuguesas passam a beneficiar do alargamento do prazo de reporte de prejuízos de quatro para cinco anos, favorecendo-se assim o investimento produtivo e criando-se condições para o reforço da competitividade das empresas. Por outro lado, introduz-se uma limitação à dedução de prejuízos fiscais, a qual corresponderá a 75% do lucro tributável do período em que se procede à dedução. Desta forma, as empresas que apresentem lucros tributáveis serão sempre sujeitas ao pagamento de IRC, ainda que detenham prejuízos fiscais reportáveis de anos anteriores.

- **Aumento da derrama estadual**

As empresas que apresentem lucros mais elevados são sujeitas a taxas agravadas em sede de derrama estadual, dando assim um contributo acrescido para a consolidação orçamental. Com efeito, as empresas com lucros superiores a € 1,5 milhões de euros passam a estar sujeitas a uma taxa adicional de 3% e as empresas com lucros superiores a € 10 milhões ficam sujeitas a uma taxa de 5% sobre a parte do lucro que exceda aquele limite.

- **Pagamentos a entidades sujeitas a um regime fiscal privilegiado**

Os pagamentos efetuados indirectamente às entidades residentes fora do território português e aí submetidas a um regime fiscal privilegiado passam a estar sujeitos ao regime



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

de não dedutibilidade em sede de IRC, sempre que o sujeito passivo tenha, ou devesse ter, conhecimento de que tais importâncias tinham como destino um paraíso fiscal, presumindo-se a existência desse conhecimento sempre que existam relações especiais. Simultaneamente, à semelhança do que sucede em IRS, introduz-se uma taxa de tributação agravada de 30% para transferências de rendimentos de capitais para entidades não residentes sujeitas a um regime fiscal privilegiado.

- **Imputação de rendimentos de entidades não residentes sujeitas a um regime fiscal privilegiado**

O regime de transparência fiscal internacional é objecto de uma profunda reformulação com objectivo de abranger estruturas fiduciárias criadas para a detenção de activos em paraísos fiscais e de tornar mais eficaz o combate à fraude e evasão fiscais. Nestes termos, os sujeitos passivos de IRC que detenham ou controlem, directa ou indirectamente, mesmo que através de mandatário, fiduciário ou interposta pessoa, entidades não residentes sujeitas a um regime fiscal privilegiado, passam a ser tributados pelos lucros gerados por estas entidades.

3.3. Imposto sobre o Valor Acrescentado

- **Transferência de bens e serviços entre as taxas de IVA**

Em cumprimento do PAEF, procede-se a uma reestruturação e racionalização das listas do IVA, evitando-se, desta forma, a subida das atuais taxas de imposto. No quadro desta reestruturação os bens e serviços que integram o cabaz essencial continuam sujeitos à taxa reduzida. Com efeito, os bens alimentares de primeira necessidade, o abastecimento público de água, medicamentos, produtos farmacêuticos e transportes permanecem na taxa reduzida de 6%, como forma de proteger os grupos sociais mais vulneráveis do impacto das medidas de consolidação orçamental. Em simultâneo, efectua-se uma redução considerável do âmbito dos bens sujeitos à taxa intermédia, assegurando-se, no entanto, a sua manutenção para um conjunto limitado de bens cruciais para sectores de produção nacional como a vinicultura, a agricultura e as pescas.

- **Medidas antiabuso**

Nas transmissões de bens e serviços entre sujeitos passivos com relações especiais entre si são introduzidas regras de determinação do valor tributável que obrigam à utilização do valor de mercado nestas operações, combatendo-se, assim, a fixação artificial de preços com o objectivo de obtenção de vantagens fiscais em sede de IVA.

- **Simplificação da restituição do IVA nas exportações**

As empresas exportadoras usufruirão de um novo modelo de certificação (Certificado Comprovativo de Exportação – CCE), destinado a agilizar e simplificar os mecanismos para a restituição do IVA nas exportações.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

- **Restituição de IVA às instituições de solidariedade social**

As instituições particulares de solidariedade social e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa vêem assegurado o direito à restituição de um montante equivalente a 50% do IVA suportado nas aquisições de bens ou serviços relacionados com a construção, manutenção e conservação de imóveis utilizados na prossecução dos seus fins de solidariedade social, reforçando-se assim o seu papel na assistência aos mais desfavorecidos.

3.4. Impostos Especiais de Consumo

No âmbito dos impostos especiais sobre o consumo, e de acordo com o PAEF, introduz-se um regime de tributação da electricidade para consumidores domésticos e industriais, transpondo-se a Directiva n.º 2003/96/CE, de 27 de Outubro de 2003, e aumentam-se as taxas do imposto sobre o tabaco e do Imposto sobre Veículos, agravando-se em especial, neste último caso, a tributação sobre a componente ambiental.

3.5. Imposto Único de Circulação

A generalidade das taxas de tributação dos veículos sujeitos a IUC é actualizada de acordo com a taxa de inflação esperada, procedendo-se a um agravamento, em 7,5%, da tributação sobre os veículos ligeiros de alta cilindrada, as embarcações de recreio e as aeronaves de uso particular.

3.6. Imposto municipal sobre imóveis

Em cumprimento do PAEF, as taxas mínimas e máximas do imposto municipal sobre imóveis são elevadas em 0,1 pontos percentuais, regressando aos níveis fixados aquando da aprovação do Código deste imposto, em 2003. Os prédios detidos por entidades sujeitas a um regime fiscal privilegiado sofrem um agravamento de taxa de IMI de 5% para 7,5%, aumentando-se igualmente a taxa aplicável aos prédios devolutos. Ainda no âmbito do IMI, a isenção temporária é reduzida para três anos, restringindo-se a sua aplicação aos prédios urbanos destinados à habitação própria e permanente com valor patrimonial tributário não superior a € 125 000 e aos sujeitos passivos cujo rendimento colectável não seja superior a € 153 300. Esta medida tem efeitos apenas para o futuro, preservando-se, assim, os direitos adquiridos e as legítimas expectativas dos contribuintes que actualmente beneficiam desta isenção. Em contrapartida, reforçam-se os benefícios fiscais concedidos a prédios de reduzido valor patrimonial detidos por sujeitos passivos de baixos rendimentos.

3.6. Estatuto dos Benefícios Fiscais - Revisão dos benefícios fiscais

No cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado português no âmbito do PAEF, eliminam-se todos os benefícios fiscais de IRC sob a modalidade de



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

redução de taxa e restringem-se outros benefícios fiscais, nomeadamente os abrangidos pela cláusula de caducidade estabelecida no artigo 3.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF). Complementarmente, consolidam-se o regime fiscal das sociedades gestoras de participações sociais (SGPS) e os benefícios fiscais aplicáveis à reestruturação empresarial, os quais pela sua natureza estrutural deixam de estar abrangidos pela regra da caducidade. Prorrogam-se, igualmente, os incentivos fiscais à criação de emprego, ao investimento produtivo e, bem assim, os que visam facilitar o financiamento externo da economia portuguesa.

3.7. Combate à Fraude e Evasão Fiscais

- **Agravamento das penas para os crimes fiscais mais graves**

Os crimes de burla tributária, associação criminosa, crimes aduaneiros qualificados e fraude qualificada passam a ter a sua moldura penal agravada. Neste quadro, a pena máxima de prisão aplicável ao crime de fraude fiscal qualificada (v.g., interposição de sociedades em paraísos fiscais para ocultar rendimentos à administração tributária) é agravada de 5 para 8 anos. Por outro lado, quem fizer parte de grupos, organizações ou associações cuja finalidade ou actividade seja dirigida à prática de crimes fiscais (v.g., facturas falsas) incorrerá numa pena de prisão de 2 a 8 anos. No âmbito do Regime Geral das Infracções Tributárias, procede-se, ainda, ao agravamento substancial das coimas aplicadas às contra-ordenações aduaneiras e fiscais, cujos valores não eram actualizados desde a aprovação deste regime em 2001. Finalmente, introduzem-se contra-ordenações específicas para a falta de apresentação da documentação relativa aos preços de transferência, para a não apresentação de prova da origem de rendimentos provenientes de entidades residentes em paraísos fiscais, bem como para os casos de omissão na informação prestada pelos sujeitos passivos no âmbito de pedidos de informação vinculativa à administração tributária.

- **Flexibilização da aplicação das normas anti abuso**

O procedimento próprio e autónomo consagrado no artigo 63.º do Código do Processo e do Procedimento Tributário é significativamente flexibilizado, passando a abranger apenas as situações de aplicação da cláusula geral anti abuso constante do artigo 38.º, n.º 2, da Lei Geral Tributária. No âmbito das alterações introduzidas, deixa de existir um prazo específico para a aplicação da referida cláusula e potencia-se a respectiva utilização, como instrumento para agilizar o combate à fraude e evasão fiscal de elevada complexidade.

- **Medidas para evitar a utilização abusiva de paraísos fiscais**

A proposta de Orçamento do Estado para 2012 contém um vasto conjunto de medidas que visam combater a utilização de entidades sedeadas em paraísos fiscais. De entre estas medidas destacam-se as seguintes: i) o agravamento da moldura penal dos crimes fiscais mais graves; ii) o agravamento da tributação das transferências de rendimentos de capitais



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

pagos a (ou provenientes de) entidades sedeadas em países ou territórios e aí sujeitas a um regime fiscal privilegiado; iii) o aumento da tributação sobre os imóveis detidos por essas entidades; e iv) o reforço da regras para evitar a dedutibilidade das despesas pagas relacionadas com operações com essas entidades. Além disso, prevê-se o alargamento dos prazos de prescrição das dívidas tributárias (de 8 para 15 anos) e de caducidade de liquidação (de 4 para 12 anos) aplicáveis sempre que estejam em causa factos tributários relacionados com a utilização de países ou territórios sujeitos a um regime fiscal privilegiado. Com estas medidas, acompanhadas da introdução e reforço dos mecanismos de troca de informações nos Protocolos às Convenções de Dupla Tributação com a Suíça e o Luxemburgo, da celebração de novas Convenções, nomeadamente com Hong Kong e Panamá, da entrada em vigor dos Acordos de Troca de Informações em matéria fiscal e da intensificação do controlo da administração fiscal sobre as transferências bancárias de fundos para paraísos fiscais (através da declaração Modelo 38), estão criadas as condições para um combate mais eficaz à ocultação de rendimentos através da utilização de estruturas sedeadas em paraísos fiscais.

- **Regularização tributária de elementos patrimoniais colocados no exterior**

O regime de regularização tributária dos elementos patrimoniais colocados no exterior (RERT III) permitirá, excepcionalmente, regularizar a situação dos elementos patrimoniais não localizados em Portugal em 31 de Dezembro de 2010, sem necessidade do seu repatriamento. Este regime exclui do seu âmbito as situações em que já esteja a decorrer procedimento para o apuramento da situação tributária do contribuinte ou tenha sido, entretanto, desencadeado procedimento penal ou contra-ordenacional que abranja os elementos patrimoniais susceptíveis dele aproveitar. Os contribuintes deverão apresentar uma declaração que inclua os elementos patrimoniais em situação irregular e proceder ao pagamento de uma taxa de 7,5% sobre o valor do património mobiliário declarado, a qual corresponde a um agravamento de 50% face à taxa aplicada no anterior regime.

- **Emissão e transmissão electrónica de facturas**

No contexto da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2012, prevê-se uma autorização legislativa em matéria fiscal que autoriza o Governo a aprovar um regime que regule a emissão e transmissão electrónica de facturas e outros documentos com relevância fiscal. Este regime constituirá um instrumento adicional para o combate à informalidade nos sectores de actividade económica em que existe um maior risco de evasão fiscal, incentivando-se a exigência de emissão de facturas pelos consumidores finais através da possibilidade de deduções fiscais de um montante até 5% do IVA suportado.

3.8. Direitos e garantias dos contribuintes

No âmbito do pagamento em prestações das dívidas tributárias, o prazo de pagamentos prestacionais é alargado até um máximo de 150 prestações mensais, no quadro do



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

cumprimento de um plano de recuperação económica, deixando o pagamento em prestações de estar condicionado à apresentação de garantia.

O regime da informação vinculativa com carácter de urgência é reforçado, operacionalizando-se os procedimentos para a respectiva utilização, de forma a constituir um meio efectivo para reforçar a segurança jurídica dos investidores, contribuindo, assim, para a criação de um clima mais propício à atracção de investimento directo estrangeiro para Portugal.

Os contribuintes passam a ter direito a juros indemnizatórios em dobro no caso de não execução atempada das decisões judiciais por parte da administração tributária e a serem reembolsados, no prazo máximo de um ano, do imposto retido em excesso por aplicação de uma Convenção de Dupla Tributação ou de uma Directiva da União Europeia. Por fim, nos casos da realização da venda de bens penhorados passa a ser obrigatória a prévia citação pessoal dos contribuintes.

4. Reforma do Processo Orçamental

Juntamente com a proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2012, é apresentada a estratégia e os procedimentos a adoptar para assegurar a plena implementação da Lei do Enquadramento Orçamental (LEO) até 2015. Os princípios e características de um novo modelo orçamental estarão alinhados com as melhores práticas internacionais, designadamente, no que se refere ao reforço da governação económica na União Europeia e à definição de requisitos mínimos que os quadros orçamentais nacionais deverão respeitar.

As mudanças a implementar têm em conta as características actuais do processo orçamental:

- Fragmentação do processo orçamental;
- Ausência de um quadro orçamental plurianual;
- Sistema contabilístico incompleto e ausência de informação de desempenho.

O novo quadro orçamental deverá assentar em quatro objectivos ou princípios fundamentais, que se reforçam mutuamente: estabilidade, sustentabilidade, eficiência e eficácia.

No plano macroeconómico, o quadro orçamental deve promover a estabilidade e a sustentabilidade das contas públicas, incentivando políticas consistentes com um grau razoável de previsibilidade dos níveis de tributação futuros.

No plano microeconómico, as preocupações fundamentais devem ser promover a eficiência e a eficácia da despesa pública e da captação de receita.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

O processo deve ser organizado de modo a garantir que, para um dado nível de produção e de qualidade de serviço, é utilizada a combinação de recursos que permite minimizar os custos de produção.

De igual modo, para um dado nível de receita, a política fiscal deve ser desenhada de molde a minimizar as distorções económicas decorrentes da tributação. Por seu turno, as políticas públicas devem ser definidas com a preocupação de minimizar a carga burocrática associada.

Por último, a produção de bens e serviços pela administração pública deve ser orientada para os resultados que se pretendem obter com as políticas públicas.

Este conjunto de princípios tem-se traduzido na adopção 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 nova Lei do Enquadramento Orçamental e também à Directiva do Conselho da União Europeia relativa aos requisitos para os quadros orçamentais dos Estados-Membros.

Estratégia de reforma Orçamental

A reforma tem que ser devidamente planeada, acompanhada no terreno e objecto de avaliação permanente. A estratégia de definição e implementação do novo modelo orçamental assentará nos seguintes vectores:

- Reforma liderada pelo Ministério das Finanças, garantindo o envolvimento dos principais intervenientes no processo orçamental, designadamente Ministérios sectoriais, Assembleia da República e Tribunal de Contas.
- Abordagem faseada e temática, ainda que garantindo a visão de conjunto e coerência global do modelo orçamental em construção;
- Plano de acção, contendo o elenco detalhado e calendarização das acções a desenvolver, bem como a identificação das entidades responsáveis pela sua concretização;
- Acompanhamento, controlo e avaliação contínua dos trabalhos em curso e das mudanças implementadas;
- Assistência técnica de instituições internacionais, em particular do Fundo Monetário Internacional e da Comissão Europeia, beneficiando do amplo conhecimento destas instituições sobre as melhores práticas internacionais e das dificuldades e desafios que se colocam à reforma orçamental.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Acções a desenvolver

As prioridades imediatas consistem na adopção das seguintes acções:

- *Reforço do controlo da despesa*

O estrito cumprimento dos limites trimestrais e anuais para o défice orçamental e dos limites à acumulação de dívidas impostos pelo PAEF exige medidas temporárias e de efeito imediato que permitam reforçar o controlo da despesa e dos compromissos assumidos pelas diferentes entidades públicas e níveis da administração pública.

- *Reforço dos procedimentos de controlo da despesa*

Na execução orçamental de 2012, serão adoptadas medidas visando limitar a fragmentação do orçamento e reforçar o controlo da despesa e dos compromissos assumidos pelos diferentes sectores da Administração Pública.

Foram já indicados, por cada Ministro, interlocutores políticos e técnicos junto do Ministério das Finanças para o acompanhamento e controlo da execução orçamental.

No âmbito da reforma dos procedimentos orçamentais e do reforço do controlo da despesa, serão ainda reavaliados os circuitos orçamentais dos programas co-financiados com o objectivo de permitir um mapeamento preciso entre o orçamento e execução anuais e a programação plurianual.

- *Revisão do Regime da Administração Financeira do Estado*

O Regime da Administração Financeira do Estado (Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho) será revisto de modo a incluir melhorias nos procedimentos e alargar o regime de sanções por incumprimento visando obter uma maior eficácia na sua aplicação. Em particular, serão introduzidas normas que limitem a assunção de novos compromissos aos meios financeiros disponíveis neste período de restrição de crédito.

- *Revisão da Lei de Finanças das Regiões Autónomas e a Lei de Finanças Locais*

Está prevista a apresentação até final de 2011 de uma proposta de revisão das Leis de Finanças Regionais e de Finanças Locais, com o objectivo de as adaptar aos princípios e regras estabelecidos pela nova Lei do Enquadramento Orçamental.

- *Repensar o papel do Ministério das Finanças enquanto guardião da estabilidade e sustentabilidade das contas públicas*

Ao Ministério das Finanças deve ficar reservada a competência de preparar o Programa de Estabilidade e Crescimento e de, nesse âmbito, definir e propor o quadro orçamental plurianual.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Adicionalmente, promover no acompanhamento a execução orçamental global de cada Ministério, analisando tendências, detectando desvios e discutindo com os Ministérios sectoriais as medidas de correcção desses eventuais desvios e escrutinando as decisões com impactos plurianuais.

5. Anexo

MAPAS ORÇAMENTAIS DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

[*Versão final de 17.11.2011, por rever.*]