



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desempenhada pelo trabalhador de acordo com o período normal de trabalho que tenha sido acordado e as demais prestações pecuniárias pagas regularmente como contrapartida da atividade, aqui se incluindo os complementos salariais certos, que correspondem a prestações fixas que se vencem periodicamente, entre os quais subsídios anuais como sejam o subsídio de Natal (artigo 263.º do Código do Trabalho) e o subsídio de férias (artigo 264.º, n.º 2, do Código do Trabalho).

23. Quanto à natureza da prestação pecuniária correspondente ao subsídio de férias ou 14.º mês, a sua integração no conceito de retribuição foi também o entendimento seguido no acórdão n.º 353/2012.

Conforme aí se escreveu, «atualmente, tanto o subsídio de férias como o de Natal, quer no regime jurídico do direito privado, quer no do direito público, têm a natureza de retribuição, isto é, de contrapartida ligada ao trabalho prestado, integrando a remuneração anual».

Daí que - como se concluiu nesse aresto - «a suspensão do pagamento do subsídio de férias e de Natal se traduza numa redução percentual do rendimento anual das pessoas afetadas, tal como sucede com os cortes salariais determinados pelo artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2011) e que o artigo 20.º, n.º 1, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Orçamento de Estado para 2012) manteve em vigor [...], representando, da mesma forma, uma diminuição dos seus meios de subsistência».

24. Assente este pressuposto, importa averiguar se os cortes salariais e a suspensão do subsídio de férias afeta a invocada garantia da irredutibilidade dos salários.

Esta questão foi debatida no acórdão n.º 396/2011, onde, a propósito das normas constantes do artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, se escreveu o seguinte:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

«Não consta da Constituição qualquer regra que estabeleça *a se*, de forma direta e autónoma, uma garantia de irredutibilidade dos salários. Essa regra inscreve-se no direito infraconstitucional, tanto no Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (artigo 89.º, alínea d)), como no Código do Trabalho (artigo 129.º, n.º 1, alínea d)).

Vem arguido que tal garantia, ainda que integrando a legislação ordinária, goza de “força constitucional paralela”, por via do artigo 16.º, n.º 1, da Constituição.

Deve começar por se anotar que tal regra de direito ordinário apenas vale para a retribuição em sentido próprio. Na verdade, ela não abrange, por exemplo, as ajudas de custo, outros abonos, bem como o pagamento de despesas diversas do trabalhador (MARIA DO ROSÁRIO RAMALHO, *Direito do Trabalho, II, Situações laborais individuais*, Coimbra, 2006, págs. 564 e 551).

[...] Mas importa sobretudo sublinhar que a regra não é absoluta. De facto, a norma que proíbe ao empregador, na relação laboral comum, diminuir a retribuição (artigo 129.º, n.º 1, alínea d), do Código de Trabalho) ressalva os “casos previstos neste Código ou em instrumento de regulamentação coletiva do trabalho”. Quanto à relação de emprego público, admite-se que a lei (qualquer lei) possa prever reduções remuneratórias (cfr. o citado artigo 89.º, alínea d)). O que se proíbe, em termos absolutos, é apenas que a entidade empregadora, tanto pública como privada, diminua arbitrariamente o quantitativo da retribuição, sem adequado suporte normativo.

Deste modo, não colhe a argumentação de que existiria um direito à irredutibilidade do salário que, consagrado na legislação laboral, teria força de direito fundamental, por virtude da cláusula aberta do artigo 16.º, n.º 1, da Constituição. Se assim fosse, o legislador encontrar-se-ia vinculado por tal imperativo, o que, como vimos, não sucede. Em segundo lugar, não se pode dizer, uma vez garantido um mínimo, que a irredutibilidade do salário seja uma exigência da dignidade da pessoa humana ou que se imponha como um bem primário ou essencial, sendo esses os critérios materiais para determinar quando estamos perante um direito subjetivo que se possa considerar “fundamental” apesar de não estar consagrado na Constituição e sim apenas na lei ordinária



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 4.^a edição, Coimbra, 2009, págs. 79-80).

De resto, o legislador constituinte teve a preocupação de estabelecer uma densa rede protetiva da contrapartida remuneratória da prestação laboral, dando consagração formal, no texto da Constituição, às garantias que entendeu serem postuladas pelas exigências de tutela, a este nível, da condição dos trabalhadores. Assim é que, para além do reconhecimento do direito básico à retribuição, manda-se observar o princípio de que "para trabalho igual salário igual, de forma a garantir uma existência condigna" (alínea a) do n.º 1 do artigo 59.º), fixa-se como incumbência do Estado "o estabelecimento e a atualização do salário mínimo nacional" (alínea a) do n.º 2 do mesmo artigo), acrescentando-se, na revisão de 1997, a imposição constitucional de "garantias especiais dos salários" (n.º 3 do artigo 59.º). Não é de crer que o programa constitucional, tão exaustivamente delineado, nesta matéria, só fique integralmente preenchido com a atribuição da natureza de direito fundamental legal ao direito à irredutibilidade da retribuição, qualificação para a qual não se descortina fundamento material bastante.

Direito fundamental, esse sim, é o "direito à retribuição", e direito de natureza análoga aos direitos liberdades e garantias, como é pacífico na doutrina e este Tribunal tem também afirmado (cfr., por exemplo, o acórdão n.º 620/2007). Mas uma coisa é o direito à retribuição, outra, bem diferente, é o direito a um concreto montante dessa retribuição, irredutível por lei, sejam quais forem as circunstâncias e as variáveis económico-financeiras que concretamente o condicionam. Não pode, assim, entender-se que a intocabilidade salarial é uma dimensão garantística contida no âmbito de proteção do direito à retribuição do trabalho ou que uma redução do *quantum* remuneratório traduza uma afetação ou restrição desse direito.

Inexistindo qualquer regra, com valor constitucional, de direta proibição da diminuição das remunerações e não sendo essa garantia inferível do direito fundamental à retribuição, é de concluir que só por parâmetros valorativos decorrentes de princípios constitucionais, em particular os da confiança e da igualdade, pode ser apreciada a conformidade constitucional das soluções normativas em causa.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tem sido essa, aliás, a orientação constante deste Tribunal, sempre que chamado a julgar questões atinentes, direta ou indiretamente, a reduções remuneratórias. Foi assim no acórdão n.º 303/90, sobre vencimentos dos ex-regentes escolares, no acórdão n.º 786/96, sobre alterações ao Estatuto dos Militares das Forças Armadas, com repercussão no subsídio da condição militar, e no acórdão n.º 141/2002, referente à fixação de limites de vencimentos a funcionários em funções em órgãos de soberania, a membros dos gabinetes de órgãos de soberania, a funcionários dos grupos parlamentares e a funcionários das entidades e organismos que funcionam juntos dos órgãos de soberania, a qual importou uma efetiva e significativa redução dos vencimentos auferidos por esses sujeitos. Independentemente do sentido das pronúncias, foi exclusivamente à luz do conteúdo normativo desses princípios que elas foram emitidas.

Não estando em causa a afetação do direito a um mínimo salarial, uma vez que a redução remuneratória apenas abrange retribuições superiores a 1.500 euro, valor muito superior ao do salário mínimo nacional, a irredutibilidade apenas poderá resultar do respeito pelo princípio da proteção da confiança e porventura, ainda, do princípio da igualdade».

25. Não há razões para afastar este entendimento, expresso no acórdão n.º 396/2011, quanto à não atribuição de estatuto jusfundamental ao direito à irredutibilidade de prestação, nem como direito autónomo, materialmente constitucional, nem como uma dimensão primária do direito fundamental à justa retribuição consagrado na alínea a) do n.º 1 do artigo 59.º, da Constituição.

E ele é extensivo, por identidade de razão, à prestação pecuniária correspondente ao subsídio de férias ou a quaisquer prestações correspondentes ao 14.º mês.

Não se perspetivam, na verdade, fundamentos qualitativamente diferenciados que contrariem o que, por referência à parcela principal da retribuição, foi considerado no acórdão n.º 396/2011.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Assim, tal como o juízo que incidiu sobre as normas constante do artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, também a avaliação da legitimidade constitucional das medidas constantes dos artigos 27.º e 29.º da Lei n.º 66-B/2012, deverá desenvolver-se sob a assunção de que a natureza e a densidade jurídico-constitucionais do direito à justa retribuição, consagrado na alínea a) do n.º 1 do artigo 59.º da CRP, e do direito à irredutibilidade do seu montante, inscrito na lei ordinária, não são nem coincidentes nem sincrónicas.

Mas a colocação do direito à intangibilidade salarial fora do âmbito de tutela do artigo 59.º, n.º 1, alínea a), da CRP apenas permite sustentar a diferenciação de campos valorativos e de parâmetros de valoração entre o direito à retribuição e o direito à irredutibilidade do seu montante, ~~de tal modo que a~~ diminuição unilateral deste não constitui sempre, por implicação necessária, uma afetação daquele. O facto de o direito a um certo *quantum* de remuneração não estar protegido pelo artigo 59.º, n.º 1, alínea a), significa apenas e tão-só a inaplicabilidade, em princípio, desta regra como parâmetro de valoração, não assegurando, sem mais, a constitucionalidade da medida em causa. Uma vez fixado, por critérios de direito ordinário, o conteúdo do direito ao salário (sem precisa determinação constitucional), uma mudança legislativa que afete negativamente esse conteúdo tem que encontrar justificação bastante, à luz dos princípios constitucionais pertinentes, sob pena de inconstitucionalidade.

É esse controlo que, de seguida, faremos.

D. Questões de constitucionalidade relativas à norma do artigo 27º (princípio da proteção da confiança e princípio da igualdade proporcional)

26. Os requerentes no Processo n.º 8/2013, sem perder de vista a decisão proferida pelo Tribunal Constitucional relativamente à redução salarial imposta aos trabalhadores da Administração Pública pelo artigo 19º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, mantêm o entendimento de que a renovação dessa medida pelo terceiro ano consecutivo e agora no âmbito da Lei do Orçamento do



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estado para 2013, viola o princípio da proteção da confiança, bem como o princípio da proporcionalidade na imposição de sacrifícios aos trabalhadores do setor público.

Como é sabido, começando por analisar o primeiro desses parâmetros de constitucionalidade, a lesão da confiança pressupõe, num primeiro momento, que, ao editar a norma contestada, o legislador ordinário haja intervindo em sentido contrário às legítimas expectativas que os particulares depositavam na continuidade da ordem jurídica, na sua duração estável e na previsibilidade da sua mutação.

No citado acórdão n.º 396/2011, o Tribunal considerou que, em princípio, “uma redução remuneratória abrangendo universalmente o conjunto de pessoas pagas por dinheiros públicos não cai na zona de previsibilidade de comportamento dos detentores do poder decisório” e que o «quase contínuo passado de aumentos anuais dos montantes dos vencimentos, na função pública, legitima uma expectativa consistente na manutenção, pelo menos, das remunerações percebidas e a tomada de opções e a formação de planos de vida assentes na continuidade dessa situação».

Embora sem deixar de considerar que as reduções então introduzidas, «na medida em que contraria[vam] a normalidade anteriormente estabelecida pela atuação dos poderes públicos, nesta matéria, frustra[vam] expectativas fundadas», tanto mais que se tratava de «reduções significativas, capazes de gerarem ou acentuarem dificuldades de manutenção de práticas vivenciais e de satisfação de compromissos assumidos pelos cidadãos», o Tribunal não deixou por isso de colocá-las em contexto, chamando a atenção para a “conjuntura de absoluta excepcionalidade, do ponto de vista da gestão financeira dos recursos públicos”, caracterizada pela forte pressão que “o desequilíbrio orçamental” havia gerado sobre a “dívida soberana portuguesa, com escalada progressiva dos juros” e pelas “sérias dificuldades de financiamento” com que se confrontavam então “o Estado português e a economia nacional”, o que permitia já então pôr «em dúvida, em face deste



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

panorama, se, no momento em que as reduções entraram em vigor, persistiam ainda as boas razões que, numa situação de normalidade, levam a atribuir justificadamente consistência e legitimidade às expectativas de intangibilidade de vencimentos».

Como não pode deixar de reconhecer-se a relativização das expectativas que podem legitimamente criar-se em torno da irredutibilidade das remunerações a pagar por verbas públicas, é agora, por força da manutenção da situação de excecionalidade financeira, mais acentuada e evidente.

Ainda que o legislador não tenha optado por estabelecer expressamente para as reduções remuneratórias inscritas no Orçamento de 2011 um horizonte temporal mais alargado, permitindo caracterizar essas medidas como sendo de natureza orçamental e de vigência anual, a verdade é que – como o mesmo aresto fez notar – era praticamente certa a sua duração plurianual e a necessidade da sua inclusão nas leis do orçamento dos anos subsequentes, como forma de dar resposta normativa a uma conjuntura excecional que se pretendia corrigir.

Não se trata, assim, de uma mutação da ordem jurídica com que os destinatários das normas dela constantes, no contexto global em que foi introduzida, não pudessem verdadeiramente contar, sendo que as ponderosas razões de interesse público que motivaram a alteração legislativa operada pelo questionado artigo 27.º da Lei do Orçamento de Estado para 2013 não permite, por outro lado, considerá-la carecida de fundamento prevalecente em termos que justifiquem a emissão de um juízo de inconstitucionalidade autonomamente fundado na violação do princípio da segurança jurídica.

27. Num outro plano, o Tribunal, no acórdão n.º 396/2011, ao confrontar as reduções remuneratórias previstas no artigo 19.º na Lei do Orçamento do Estado para 2011 com o princípio da igualdade, centrou a questão de constitucionalidade no «facto de os destinatários das medidas (...) serem apenas as pessoas que trabalham para o Estado e demais pessoas coletivas públicas, ou para quaisquer das restantes entidades referidas no n.º 9 do artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2011, de 31 de dezembro», deixando de fora «os trabalhadores com



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

remunerações por prestação de atividade laboral subordinada nos setores privado e cooperativo, os trabalhadores por conta própria, bem como todos quantos auferem rendimentos de outra proveniência».

Considerando indiscutível que «com as medidas [então] ~~em~~ apreciação, a repartição dos sacrifícios impostos pela situação excecional de crise financeira não se faz de igual forma entre todos os cidadãos com igual capacidade contributiva, uma vez que elas não têm um alcance universal, recaindo apenas sobre as pessoas que têm uma relação de emprego público», o Tribunal centrou a avaliação da legitimidade constitucional das normas impugnadas em saber se as soluções nelas consagradas seriam “arbitrárias, por sobrecarregarem gratuita e injustificadamente uma certa categoria de cidadãos”.

Depois de assim definir o problema de constitucionalidade suscitado perante o princípio da igualdade, o Tribunal concluiu pela existência de um fundamento legítimo para a diferenciação implicada na redução das remunerações base superiores a €1.500 aos trabalhadores do setor público, fazendo-o coincidir, por um lado, com a inexistência de “razões de evidência” suscetíveis de neutralizar a ideia segundo a qual, “pelo lado da despesa, só a diminuição de vencimentos garantia eficácia certa e imediata” para a redução do “peso da despesa do Estado, com a finalidade de reequilíbrio orçamental”, e, por outro, com a circunstância de, em vista deste fim, quem recebe por verbas públicas não se encontrar “em posição de igualdade com os restantes cidadãos”. Essas razões conduziram ao entendimento de que o “sacrifício adicional” transitoriamente exigido a essa categoria de pessoas não consubstanciava, naquele contexto de excecionalidade, “um tratamento injustificadamente desigual”.

Não há agora motivo para alterar este julgamento, sendo que a questão que pode colocar-se, sob tal perspetiva, é a de saber se o efeito cumulado da redução da remuneração mensal base com a suspensão do pagamento do subsídio de férias ou equivalente a que se refere o artigo 29º, poderá representar já uma violação do princípio da igualdade proporcional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Essa será, no entanto, questão a analisar no âmbito de apreciação da norma do artigo 29.º.

E. Questões de constitucionalidade relativas à norma do artigo 29.º

1. Considerações gerais

28. A Lei Fundamental é sensível às variações, para menos, do nível da concretização legislativa que possa conhecer o direito à retribuição, proporcionando um controlo, não quanto à redutibilidade, em si mesma considerada, mas quanto aos termos da sua efetivação – isto é, quanto às suas razões e medida. Esse controlo atua por intervenção mediadora dos princípios da proteção da confiança, da igualdade e da proporcionalidade, que densificam a ideia de sujeição do poder público a princípios e regras jurídicas, integrando, nessa aceção, a ideia de Estado de direito inscrita no princípio do Estado de direito democrático (artigo 2.º da Constituição). Também neste campo, a liberdade conformadora do legislador encontra-se constitucionalmente vinculada por aqueles princípios.

A ablação por via ordinária de parte significativa dos rendimentos do trabalho imposta aos trabalhadores do setor público, apesar de não se encontrar constitucionalmente vedada nos termos em que o é a supressão, a suspensão ou a extinção do direito à retribuição propriamente dito, não se torna por isso constitucionalmente insindicável e pressupõe o esclarecimento das razões, necessariamente de interesse público, que conduziram o Estado a intervir unilateralmente naquele sentido no âmbito da relação de emprego público a que se acha vinculado enquanto empregador.

Essas razões constam do Relatório do Orçamento de Estado para 2013 (págs. 39 a 41), onde a adoção do conjunto de medidas relativas à remuneração dos trabalhadores do setor público se encontra justificada nos seguintes termos:

«[...]»



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Torna-se assim evidente que, subjacente às medidas de consolidação orçamental propostas para 2013, numa conjuntura económico-financeira de contornos cuja excecionalidade é claramente demonstrada pela necessidade de ajuda internacional a que o País se viu, e continua a ver, forçado a recorrer, está a salvaguarda de valores e princípios estruturantes da ordem constitucional portuguesa.

Com efeito, a manutenção da capacidade de financiamento da economia nacional, diretamente dependente do equilíbrio das contas públicas afigura-se desde logo imprescindível, quer à garantia de realização das tarefas fundamentais constitucionalmente cometidas ao Estado quer à própria sustentabilidade do Estado Social e dos direitos económicos e sociais dos cidadãos.

Acresce que, as medidas visadas prosseguem um propósito de justiça intergeracional, na medida em que visam contribuir para a redução dos encargos lançados sobre as gerações futuras.

Por último, a adoção destas medidas deve ser enquadrada no âmbito do princípio constitucional da realização da integração europeia, no quadro do qual se inserem as obrigações em matéria de finanças públicas – e em particular de rigor e disciplina orçamentais – que impendem sobre Portugal enquanto membro da área do euro.

A realização destes valores e princípios constitucionalmente consagrados justificam amplamente a introdução destas medidas, as quais se norteiam por ponderosas razões de interesse público e de preponderância do bem comum, em face do contexto económico-financeiro e social do País.

Se as circunstâncias de verdadeira excecionalidade que levaram Portugal a solicitar ajuda financeira internacional não se encontram ainda superadas, e por isso justificam, neste contexto, as medidas de consolidação orçamental introduzidas, não se ignora também que estas mesmas medidas não podem deixar de ser aferidas à luz dos princípios da proporcionalidade e da proteção da confiança que, em qualquer Estado de Direito, sustentam as relações entre o Estado e os cidadãos.

A este propósito cabe salientar, de um modo especial que, por um lado, na sequência da declaração de inconstitucionalidade emitida pelo Tribunal Constitucional das medidas previstas nos artigos 21.º e 25.º da Lei do Orçamento do Estado para 2012 e, por outro, o facto de a medida substitutiva encontrada inicialmente pelo Governo (envolvendo um elemento de desvalorização fiscal), não ter merecido o consenso necessário à sua adoção, as medidas agora propostas assumem-se como a única opção que garante a prossecução do objetivo traçado, tendo em vista o cumprimento do limite de 4,5% do PIB para o défice orçamental, satisfazendo, ao mesmo tempo, as exigências dos princípios da igualdade, da proporcionalidade e da proteção da confiança.

A suspensão, no próximo exercício orçamental, de apenas um dos subsídios, designadamente o de férias, relativamente aos trabalhadores do setor público, complementada com a introdução de uma sobretaxa



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de 4 % sobre todos os rendimentos sujeitos a IRS, na parte que excede o salário mínimo nacional, visa extrair as devidas consequências da decisão do Tribunal Constitucional, que declarou a inconstitucionalidade, com efeitos a partir de 2013, das normas dos artigos 21.º e 25.º da Lei do Orçamento do Estado para 2012. Como é sabido, tal decisão considerou que as citadas normas, ao envolverem a suspensão dos dois subsídios, de férias e de Natal, dos trabalhadores do setor público se traduziam numa violação do princípio da igualdade na dimensão da justa repartição dos encargos públicos.

Neste âmbito, cumpre desde logo salientar o caráter progressivo da sobretaxa ora introduzida e pela sua cumulação com a sobretaxa de solidariedade aplicável aos titulares de rendimentos mais elevados, sem incidir porém sobre a parte dos rendimentos que equivalem ao salário mínimo nacional, em linha com o objetivo prosseguido pelo princípio constitucional no que respeita à progressividade do sistema fiscal. Salvaguardam-se assim os princípios da igualdade e da justiça social, os quais determinam uma justa repartição dos encargos públicos pelos cidadãos, sem no entanto descautelar a situação daqueles que se encontram em situação económica mais frágil.

A introdução da sobretaxa deve, aliás, ser enquadrada no conjunto das outras medidas de caráter fiscal ora introduzidas, as quais atingem especialmente os titulares de rendimentos mais elevados, assim como os rendimentos de capital – sem embargo de se reconhecer que, pelo maior impacto que representa, boa parte destas medidas se projetam também em sede de reformulação dos escalões de IRS. Foi, assim, a necessidade de respeitar as exigências da igualdade, da justiça e da equidade entre os cidadãos na repartição dos sacrifícios que esteve na base da adoção das medidas de substituição do disposto nos artigos 21.º e 25.º da Lei do Orçamento do Estado para 2012.

Na verdade, essa mesma preocupação levou o Governo a complementar a medida de suspensão de um dos subsídios, relativamente aos trabalhadores do setor público, com um conjunto de medidas transversais de caráter fiscal, envolvendo, designadamente, para além da aludida sobretaxa sobre os rendimentos das pessoas singulares, o aumento da taxa liberatória sobre rendimentos de capitais, a manutenção da taxa de solidariedade sobre os rendimentos mais elevados, a reavaliação de imóveis em sede de IMI, a limitação à dedutibilidade dos gastos financeiros, como juros, em sede de IRC, a equiparação da taxa de imposto para todas as formas de tabaco, a introdução de uma sobretaxa sobre património imobiliário, incidente sobre imóveis de valor patrimonial superior a um milhão de euros, ou a autorização para a introdução de um imposto sobre transações financeiras, sem esquecer a já mencionada reformulação dos escalões do IRS.

[...]



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Através destas medidas, e do seu efeito conjugado, procura respeitar-se a igualdade proporcional perante os impostos e, desse modo, respeitar a justa repartição dos encargos públicos.

Ao mesmo tempo, não se ignora que algumas das medidas de contenção orçamental atingem apenas os trabalhadores do setor público. Porém, o alcance de tais medidas é agora substancialmente limitado, através da reposição de um dos subsídios, ou prestações equivalentes, sendo essa mesma reposição compensada através da imposição de uma sobretaxa sobre os rendimentos sujeitos a IRS, extensível a todos os contribuintes que auferem rendimentos superiores ao salário mínimo nacional. Ao que acaba de ser dito acresce ainda que, em linha com todas as decisões do Tribunal Constitucional sobre medidas de consolidação aprovadas para os últimos exercícios orçamentais, se torna admissível efetuar alguma diferenciação entre os trabalhadores do setor público e os do setor privado, diferenciação essa que se justifica, além do mais, pelo caráter transitório das medidas, as quais se encontram estritamente limitadas na sua aplicação temporal à verificação de um equilíbrio efetivo das contas públicas.

[...]

29. Conforme se depreende desta exposição, o interesse público cuja prossecução conduziu o legislador à adoção das medidas constantes das normas aqui impugnadas subsiste relacionado com a “consecução de fins de redução da despesa pública e de correção de um excessivo desequilíbrio orçamental” (acórdão n.º 396/2011), de acordo com um programa que, apesar de plurianual, se mantém “temporalmente delimitado”.

Tais fins encontram-se agora sujeitos a uma concretização calendarizada, definida no Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, de acordo com a qual, na sequência da revisão de que foram objeto, os limites quantitativos para o défice se encontram fixados em 5,5% e 4%, para os anos de 2013 e 2014, respetivamente.

O PAEF, conforme se escreveu no acórdão n.º 353/2012, “implicou a satisfação de determinadas condições prévias por parte das autoridades portuguesas”, sendo constituído por um “conjunto de instrumentos jurídicos, os quais foram aprovados, por um lado, pelo Governo Português e, por outro lado, pelo Conselho Executivo do Fundo Monetário Internacional, bem como pelo Governo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Português e pela Comissão Europeia (em nome da União Europeia) e pelo Banco Central Europeu».

Tais instrumentos jurídicos – integrados por um “memorando técnico de entendimento e por um memorando de políticas económicas e financeiras que estabelecem as condições da ajuda financeira a Portugal por parte do Fundo Monetário Internacional – são completados pelo memorando de entendimento relativo às condicionalidades específicas de política económica, assinado entre o Governo Português e a União Europeia e adotado com referência ao Regulamento do Conselho (UE) n.º 407/2010, de 11 de maio de 2010, que estabelece o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira, em especial o artigo 3.º, n.º 5, do mesmo, descrevendo este as condições gerais da política económica tal como contidas na Decisão de Execução do Conselho n.º 2011/344/UE, de 17 de maio de 2011, sobre a concessão de assistência financeira a Portugal.

Conforme se escreveu ainda no acórdão n.º 353/2012, tais «memorandos são vinculativos para o Estado Português, na medida em que se fundamentam em instrumentos jurídicos – os Tratados institutivos das entidades internacionais que neles participaram, e de que Portugal é parte – de Direito Internacional e de Direito da União Europeia, os quais são reconhecidos pela Constituição, desde logo no artigo 8.º, n.º 2. Assim, o memorando técnico de entendimento e o memorando de políticas económicas e financeiras baseia-se no artigo V, Secção 3, do Acordo do Fundo Monetário Internacional, enquanto o memorando de entendimento específicas de política económica se fundamenta, em última análise, no artigo 122º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia».

Tais documentos impõem a adoção pelo Estado Português das medidas neles contempladas como condição do cumprimento faseado dos contratos de financiamento celebrados entre as mesmas entidades, dos mesmos resultando que «Portugal deve adotar um conjunto de medidas e de iniciativas legislativas, inclusivamente de natureza estrutural, relacionadas com as finanças públicas, a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estabilidade financeira e a competitividade, as quais deverão ocorrer durante um período de 3 anos» (acórdão n.º 396/2011).

30. Instrumentalmente pré-ordenadas à realização de objetivos orçamentais essenciais ao reequilíbrio das contas públicas, num contexto de particular excecionalidade, as medidas impugnadas encontram-se dirigidas à prossecução de um interesse público real, perçetível, claro e juridicamente enquadrável, coincidente com a preservação da capacidade de financiamento do Estado no âmbito das obrigações assumidas e, por essa via, com as possibilidades de realização das tarefas fundamentais a seu cargo.

A questão não é, portanto, a da existência de um interesse público com cuja prossecução as medidas em causa possam ser funcionalmente relacionadas – o que exclui a possibilidade de considerá-las arbitrárias – mas a de saber se, do ponto de vista da posição jurídica afetada, a relação entre esse interesse e estas medidas, o modo como o legislador ordinário a estabeleceu e valorou, e, essencialmente, a opção que nessa valoração fez radicar — que é a de fazer recair sobre as pessoas que auferem remunerações por verbas públicas o esforço adicional correspondente à redução das retribuições base superiores a €1.500 e à suspensão total ou parcial do pagamento do subsídios de férias, ou quaisquer prestações correspondentes ao 14.º meses a partir de €600 — traduzem ou não, no contexto que resulta da Lei do Orçamento de Estado para 2013, uma intervenção proibida pelos princípios da proteção da confiança, da igualdade e/ou da proporcionalidade.

2. Princípio da proteção da confiança

31. De acordo com os requerentes do pedido que deu origem ao Processo n.º 5/2013, a suspensão total ou parcial do pagamento do subsídio de férias aos trabalhadores do setor público determinada pelas normas constantes do artigo 29.º da Lei n.º 66-A/2012 é contrária ao princípio da proteção da confiança, decorrente do princípio do Estado de Direito contemplado no artigo 2.º da Constituição.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pese embora a fluidez de contornos e o grau de indeterminação de conteúdo que ao princípio da proteção da confiança são recorrentemente apontados (acórdão n.º 237/98) – o que o tornará especialmente sensível às circunstâncias de tempo e de lugar que definem o contexto em que é chamado a intervir –, pode afirmar-se que o mesmo leva «postulada uma ideia de proteção da confiança dos cidadãos e da comunidade na ordem jurídica e na atuação do Estado, o que implica um mínimo de certeza e segurança nos direitos das pessoas e nas suas expectativas juridicamente criadas e, consequentemente, a confiança dos cidadãos e da comunidade na tutela jurídica» (cfr. acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs. 11/83, 10/84, 17/84, 89/84, 303/90 e 237/98).

No caso vertente, embora se reconheça, em relação à suspensão do subsídio de férias, que possa ter ocorrido um acréscimo de expectativas decorrente da circunstância de o Tribunal Constitucional, no seu acórdão n.º 353/2012, ter julgado inconstitucionais as medidas de suspensão do subsídio de férias e de Natal introduzidas pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, não se afigura que a adoção de uma tal medida, ainda que subsequente à formulação desse juízo de inconstitucionalidade, mereça, na exclusiva perspetiva da tutela da confiança, uma ponderação substancialmente distinta daquela que suscitou a manutenção da redução salarial.

Com efeito, a suspensão do subsídio de férias – que já havia sido adotada, no anterior exercício orçamental, em cumulação com a suspensão do subsídio de Natal – integra-se, ainda, numa linha de atuação programada, de caráter plurianual, que visa a realização de objetivos orçamentais essenciais ao reequilíbrio das contas públicas, num contexto de particular excecionalidade, o que manifestamente configura a prossecução de um interesse público real, perceptível, claro e juridicamente enquadrável, coincidente com a preservação da capacidade de financiamento do Estado no âmbito das obrigações assumidas e, por essa via, com as possibilidades de realização das tarefas fundamentais a seu cargo.

32. De todo o modo, a violação do artigo 2.º da Constituição manter-se-ia na dependência da possibilidade de reconhecer nas medidas de redução da



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

retribuição constantes Lei n.º 66-B/2012 uma postergação «intolerável, arbitrária, opressiva ou demasiado acentuada» daqueles mínimos de certeza e segurança que as pessoas, a comunidade e o direito têm de respeitar, como dimensões essenciais do Estado de direito democrático» (acórdão n.º 12/2012).

Esta ideia de arbitrariedade ou excessiva onerosidade, para efeito da tutela do princípio da segurança jurídica na vertente material da confiança, tem sido definida pelo Tribunal Constitucional por referência a dois pressupostos essenciais:

- a) a afetação de expectativas, em sentido desfavorável, será inadmissível, quando constitua uma mutação da ordem jurídica com que, razoavelmente, os destinatários das normas dela constantes não possam contar; e ainda
- b) quando não for ditada pela necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevaletentes (deve recorrer-se, aqui, ao princípio da proporcionalidade, explicitamente consagrado, a propósito dos direitos, liberdades e garantias, no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição).

Ora, no caso, há, por um lado, indícios consistentes da necessidade de manutenção de medidas de contenção orçamental, e, por outro lado, por todas as razões já antes expostas, são patentes as razões de interesse público que justificam as alterações legislativas, pelo que não se pode dizer que estejamos perante um quadro injustificado de instabilidade da ordem jurídica.

3. Princípio da igualdade

33. De acordo com o sentido reiterado e uniforme da jurisprudência deste Tribunal, “só podem ser censuradas, com fundamento em lesão do princípio da igualdade, as escolhas de regime feitas pelo legislador ordinário naqueles casos em que se prove que delas resultam diferenças de tratamento entre as pessoas que não



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

encontrem justificação em fundamentos razoáveis, perceptíveis ou inteligíveis, tendo em conta os fins constitucionais que, com a medida da diferença, se prosseguem" (acórdão n.º 47/2010).

Sob tal perspetiva, a questão suscitada pela norma constante do artigo 29.º da Lei n.º 66-B/2012, é a de saber se a manutenção da redução da remuneração mensal base, associada à suspensão do pagamento do subsídio de férias ou equivalente e ambas conjugadas com a manutenção das outras medidas de contenção remuneratória como a proibição de valorizações para trabalhadores do setor público, correspondem a um tratamento proporcionalmente diferenciador do segmento atingido perante o princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º da Constituição, na sua dimensão de "igualdade perante a repartição de encargos públicos".

Mais concretamente, tratar-se-á de saber se a medida da diferença constitucionalmente tolerada se esgotou na redução remuneratória temporária determinada pela Lei n.º 55-A/2010 e subsequentemente reiterada, ou, apesar de ultrapassada já, no contexto da Lei do Orçamento de Estado para 2012, pela associação àquela da suspensão do pagamento dos dois subsídios (cfr. o acórdão n.º 353/2012), é ainda respeitada, pela Lei do Orçamento do Estado para 2013, pela cumulação daquela redução com a suspensão do pagamento de um dos subsídios.

A igualdade proporcional só é aferível no contexto, pelo que há que atender ao conjunto diversificado de medidas, teleologicamente unificadas, que acompanham as de manutenção das reduções da remuneração mensal base e de suspensão total ou parcial de um dos dois subsídios. Para além da menor expressão quantitativa do sacrifício por estas imposto (em confronto com o resultante da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, tendo em conta que só é afetado o subsídio de férias), constata-se, nesta perspetiva alargada, que agora se prevê, em simultâneo (contrariamente ao que sucedera no âmbito daquele diploma), medidas de abrangência universal. Concebidas as intervenções redutoras do nível



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

remuneratório como parte de um todo, só no que a elas diz respeito se pode apontar a repartição inigualitária de sacrifícios anteriormente sob apreciação.

Mas, por outro lado, e em sentido inverso, não podemos abstrair do facto de ao impacto das reduções das remunerações dos trabalhadores do setor público se dever adicionar o impacto que, a par dos demais contribuintes, tais trabalhadores sofrerão em resultado do aumento generalizado da carga fiscal, em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares. Sendo, por força deste aumento, menor o rendimento disponível, maior é a específica incidência negativa, no nível de vida dos sujeitos atingidos, do abaixamento das remunerações.

Para além do diferente enquadramento normativo, há que atender à situação atual das finanças públicas e à evolução que ela sofreu desde as primeiras “medidas de austeridade”. A questão a resolver é, por isso, diferente de qualquer uma daquelas que, recaindo sobre as reduções remuneratórias previstas na Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2011) e na Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Orçamento de Estado para 2012), foram decididas, respetivamente, nos acórdãos n.ºs 396/2011 e 353/2012.

34. Todavia, se muda o objeto de valoração, daí não se segue que deva mudar o critério de apreciação que o Tribunal então enunciou e aplicou. Esse critério conserva plena validade, apenas podendo eventualmente ser outro o resultado da sua aplicação, em face da não coincidência do alcance das reduções remuneratórias, atentos o seu teor e o contexto, normativo e factual, em que se inserem.

Tal critério diz respeito, num primeiro momento, à existência de um fundamento para a própria opção de diferenciar e, num segundo momento, à medida em foi decidido concretizar tal diferenciação.

A questão, que fora já analisada no acórdão n.º 396/11, foi igualmente debatida no acórdão n.º 353/2012, que apreciou a constitucionalidade das normas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constantes dos artigos 21.º e 25.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro – que haviam determinado a suspensão total ou parcial do pagamento dos subsídios de férias e de Natal, ou quaisquer prestações correspondentes aos 13.º e, ou, 14.º meses, quer para pessoas que auferiam remunerações salariais de entidades públicas, quer para pessoas que auferiam pensões de reforma ou aposentação através do sistema público de segurança social.

Nesse caso, rejeitada a possibilidade de excluir o caráter arbitrário da diferenciação através de um fundamento baseado na superioridade média das retribuições auferidas pelos trabalhadores do setor público e/ou da maior garantia de subsistência do respetivo vínculo laboral, o Tribunal considerou subsistir, como razão justificativa para o tratamento diferenciado dos que auferem remunerações e pensões do Orçamento do Estado, apenas “a eficácia das medidas adotadas na obtenção de um resultado de inegável e relevante interesse público”.

Situando no domínio relativo à pertinência orçamental das medidas o fundamento material para a diferenciação no âmbito da repartição dos encargos públicos, o Tribunal ajuizou como defensável a asserção segundo a qual, “pela sua certeza e rapidez na produção de efeitos”, a opção tomada se revelava “particularmente eficaz”, “numa perspetiva de redução do défice a curto prazo”, mostrando-se desse modo “coerente com uma estratégia de atuação, cuja definição cabe[ria] dentro da margem de livre conformação política do legislador”.

Perspetivando o fundamento para a diferenciação introduzida a partir da natureza e especificidade da conjuntura subjacente e dos efeitos tidos em vista pelo legislador ordinário, o Tribunal concluiu pela admissibilidade de “alguma diferenciação entre quem recebe por verbas públicas e quem atua no setor privado da economia”, excluindo a possibilidade de, no “contexto económico e financeiro” então presente, ser considerada “injustificadamente discriminatória qualquer medida de redução dos rendimentos dirigida apenas aos primeiros”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

35. Também quanto à caracterização do fundamento com base no qual é possível excluir o caráter arbitrário da opção que, quanto à repartição dos encargos públicos em contextos de emergência financeira, aponte para a consideração diferenciada da posição daqueles que auferem rendimentos pagos por verbas públicas não há razões para divergir do juízo seguido nos acórdãos n.ºs 396/2011 e 353/2012.

Numa conjuntura de progressiva acentuação do déficit das contas públicas e da consequente dificuldade de obtenção, em condições sustentáveis, de meios normais de financiamento, houve que proceder a um esforço de correção do desequilíbrio orçamental para o qual, enquanto titular do poder político soberano, o Estado foi convocado. No quadro do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro para o efeito ajustado, tornou-se necessário adotar decisões de opção quanto ao âmbito de incidência de medidas orçamentais penalizadoras do nível de vida dos cidadãos, ainda que numa situação de excecionalidade.

Neste complexo campo de ponderação, não é patentemente desrazoável que o legislador tenha atribuído às despesas com as remunerações dos trabalhadores com funções públicas um “particularismo suficientemente distintivo e relevante para justificar um tratamento legal diverso do concedido a situações equiparáveis (sob outros pontos de vista)”. O que distingue as verbas despendidas com as remunerações dessa categoria de trabalhadores é o seu impacto certo, imediato e quantitativamente relevante nas despesas correntes do Estado, que poderia produzir, no curto prazo, efeitos favoráveis à satisfação dos objetivos de redução do déficit orçamental que se pretendia atingir.

A opção concretizada na afetação dessas remunerações e o tratamento diferenciado que ela configura encontram, assim, suficiente suporte na sua peculiar relação com os fins das normas questionadas. O critério conducente à desigualdade, em si mesmo (pondo, pois, de lado, por enquanto, a medida dessa desigualdade, adiante analisada), assenta na situação objetiva, em termos da fonte dos rendimentos laborais, dos destinatários das reduções em causa: sendo eles, e



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

apenas eles, pagos pela afetação de recursos públicos, e não podendo o Estado, por isso mesmo, submeter a idêntica medida os que dela ficam excluídos, não tem fundamento constitucional pretender-se que o princípio da igualdade exige a omissão de qualquer redução salarial, independentemente do estado das finanças públicas.

É certo que os modos de intervenção estão condicionados pela estratégia escolhida e pelos índices percentuais de correção orçamental a que o Estado se vinculou internacionalmente. Outras opções de base, quanto à política de consolidação orçamental, são teoricamente admissíveis. Mas, justamente, esse é o domínio da definição das linhas de atuação política, sujeito a controvérsia e debate nas instâncias próprias, e reservado ao legislador democraticamente legitimado. O Tribunal afirmou-o com toda a clareza nos acórdãos n.ºs 396/2011 e 353/2012, podendo ler-se no primeiro daqueles arestos que não lhe cabe apreciar a maior ou menor bondade das medidas implementadas, mas apenas “ajuizar se as soluções impugnadas são arbitrárias, por sobrecarregarem gratuita e injustificadamente uma certa categoria de cidadãos”.

Ora, uma intervenção com um alcance redutor (apenas) das remunerações dos que são pagos por verbas públicas não é, face ao que ficou dito, em si mesma, arbitrária.

Esta conclusão inscreve-se, de resto, na orientação geral do Tribunal quanto ao princípio da igualdade. Este princípio, na sua dimensão de proibição do arbitrio, constitui um critério essencialmente negativo (Acórdão n.º 188/90) que, não eliminando a “liberdade de conformação legislativa” – entendida como a liberdade que ao legislador pertence de “definir ou qualificar as situações de facto ou as relações da vida que hão de funcionar como elementos de referência a tratar igual ou desigualmente” –, comete aos tribunais não a faculdade ~~de se~~ substituírem ao legislador, “ponderando a situação como se estivessem no lugar dele e impondo a sua própria ideia do que seria, no caso, a solução *razoável, justa e oportuna* (do que seria a solução ideal do caso)”, mas sim a de “afastar aquelas soluções legais de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

todo o ponto insuscetíveis de se credenciarem racionalmente» (acórdão n.º 270/09, que remete para os Acórdãos da Comissão Constitucional, n.º 458, Apêndice ao Diário da República, de 23 de agosto de 1983, pág. 120, e do Tribunal Constitucional n.º 750/95).

36. A conclusão de que à redução salarial concretizada na norma constante do artigo 29.º da Lei n.º 66-B/2012 subjaz um critério ponderativo racionalmente credenciável não é todavia, suficiente para assegurar a respetiva validade constitucional.

Desde logo porque o princípio da igualdade exige que, a par da existência de um fundamento material para a opção de diferenciar, o tratamento diferenciado assim imposto seja proporcionado. Se o princípio da igualdade permite (ou até requer, em certos termos) que o desigual seja desigualmente tratado, simultaneamente impõe que não seja desrespeitada a medida da diferença. Ainda que o critério subjacente à diferenciação introduzida seja, em si mesmo, constitucionalmente credenciado e racionalmente não infundado, a desigualdade justificada pela diferenciação de situações nem por isso se tornará “imune a um juízo de proporcionalidade” (acórdão n.º 353/2012).

A desigualdade do tratamento deverá, quanto à medida em que surge imposta, ser proporcional, quer às razões que justificam o tratamento desigual – não poderá ser “excessiva”, do ponto de vista do desígnio prosseguido —, quer à medida da diferença verificada existir entre o grupo dos destinatários da norma diferenciadora e o grupo daqueles que são excluídos dos seus efeitos ou âmbito de aplicação.

37. Os dois níveis de comparação em que, do ponto de vista operativo, se desdobra o princípio da igualdade (acórdão n.º 114/2005) introduzem no tema da repartição dos encargos públicos uma nova dimensão problemática, ela própria multidirecional: a igualdade proporcional implica a consideração do grau de diferenciação imposto, quer na sua relação com as finalidades prosseguidas – o que pressupõe que as medidas diferenciadoras sejam impostas em grau necessário,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

adequado e não excessivo do ponto de vista do interesse que se pretende acautelar (cfr. acórdãos n.ºs 634/93 e 187/2001) –, quer no âmbito da comparação a estabelecer entre os sujeitos afetados pela medida e os sujeitos que o não são e, do ponto de vista daquela finalidade, entre uns e outros e o Estado. Estão em causa limites do sacrifício adicional imposto àqueles sujeitos: para além de certa medida, esse acréscimo de sacrifício traduz um tratamento inequitativo e desproporcionado, não podendo ser justificado pelas vantagens comparativas que esse modo de consolidação orçamental possa apresentar quando comparado com alternativas disponíveis.

Apesar do reconhecimento de uma diferença justificativa de (alguma) desigualdade de tratamento, não pode ignorar-se que subsiste entre os sujeitos afetados e os sujeitos não afetados pela opção expressa no artigo 29.º da Lei n.º 66-B/2012, de outro ponto de vista também digno de consideração (o da justa repartição dos encargos públicos), uma dimensão de igualdade a que a solução de diferenciação não poderá ser insensível. De outro modo, a distinção introduzida no âmbito da repartição dos encargos públicos não se revela proporcional à medida daquela diferença, tornando-se intolerável, do ponto de vista daquela dimensão da igualdade.

38. De forma mais ou menos expressa, esta ordem de considerações – através da qual se realiza a aproximação ao conceito de “justa medida” – encontra-se subjacente aos juízos que, ainda que com consequências opostas, foram formulados no âmbito dos acórdãos n.ºs 396/2011 e 353/2012.

Neste último, o Tribunal, no ponto central da fundamentação, expendeu o seguinte:

«Nestes termos, poderá concluir-se que é certamente admissível alguma diferenciação entre quem recebe por verbas públicas e quem atua no setor privado da economia, não se podendo considerar, no atual contexto económico e financeiro, injustificadamente discriminatória



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

qualquer medida de redução dos rendimentos dirigida apenas aos primeiros.

Mas, obviamente, a liberdade do legislador recorrer ao corte das remunerações e pensões das pessoas que auferem por verbas públicas, na mira de alcançar um equilíbrio orçamental, não pode ser ilimitada. A diferença do grau de sacrifício para aqueles que são atingidos por esta medida e para os que não o são não pode deixar de ter limites.

Na verdade, a igualdade jurídica é sempre uma igualdade proporcional, pelo que a desigualdade justificada pela diferença de situações não está imune a um juízo de proporcionalidade. A dimensão da desigualdade do tratamento tem que ser proporcionada às razões que justificam esse tratamento desigual, não podendo revelar-se excessiva».

Na medida em que nenhuma das imposições de sacrifícios descritas teria então "equivalente para a generalidade dos outros cidadãos que aufer[iam] rendimentos provenientes de outras fontes, independentemente dos seus montantes", o Tribunal considerou que a «diferença de tratamento [era] de tal modo acentuada e significativa que as razões de eficácia da medida adotada na prossecução do objetivo da redução do défice público para os valores apontados nos memorandos de entendimento não te[riam] uma valia suficiente para justificar a dimensão de tal diferença (...)». Daí a conclusão de que «o diferente tratamento imposto a quem auferia remunerações e pensões por verbas públicas ultrapassa os limites da proibição do excesso em termos de igualdade proporcional».

39. O contexto orçamental, quer no plano normativo, quer no da execução, no âmbito do qual se determina a manutenção em vigor, para o ano de 2013, da redução das retribuições mensais base imposta pelo artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro – e transposta para o ano de 2012 pelo n.º 1 do artigo 20.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro –, associando-lhe a suspensão total ou parcial do pagamento de um dos dois subsídios ou prestações remuneratórias complementares, não coincide com o vigente aquando da elaboração dos dois orçamentos anteriores.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Quanto à premência da prossecução da finalidade que justificou a diferenciação gerada no âmbito da irredutibilidade salarial, não poderá dizer-se que ela se encontra atenuada pela evolução posterior. Resulta antes do Relatório do Orçamento do Estado para 2013 que o déficit para o ano de 2012 será superior ao inicialmente previsto. De todo o modo, certo é que, não obstante a revisão dos objetivos do déficit para 2013, está prevista, na linha da estratégia implementada, a obtenção de valores sucessivamente mais baixos. Para alcançar esses valores, acordados com a União Europeia e com o Fundo Monetário Internacional, após a 5.^a atualização do PAEF, não é plausível que se tenha tornado dispensável a perduração de medidas de contenção orçamental.

Por outro lado, do ponto de vista da ponderação de medidas de alcance geral, que melhor assegurem a repartição justa dos encargos públicos, verifica-se que elas foram tomadas, mas não em substituição integral das medidas que afetam exclusivamente os funcionários públicos e equiparados. Trata-se antes de medidas adicionais, quer pelo lado da receita, quer pelo lado da despesa, que se aplicam cumulativamente com a redução de vencimentos e a suspensão do pagamento do subsídio de férias.

Algumas destas últimas medidas repercutem-se especialmente na situação profissional e nível remuneratório dos trabalhadores em funções públicas, ou, mais em geral, nos rendimentos do trabalho. É o caso da redução adicional na compensação sobre o valor do pagamento do trabalho extraordinário em dia normal de trabalho, aplicável aos trabalhadores cujo período normal de trabalho não exceda as sete horas por dia ou as trinta e cinco horas por semana, equivalente a 12,5 % da remuneração na primeira hora e a 18,75% da remuneração nas horas ou frações subsequentes (artigo 45.º, n.º 1, da Lei n.º 66-B/2012) e da redução para 25% do valor do acréscimo remuneratório devido por cada hora de trabalho extraordinário prestado em dia de descanso semanal, obrigatório ou complementar, e em dia feriado (artigo 45.º, n.º 2, da Lei n.º 66-B/2012) – medidas, aliás, igualmente impugnadas, não obstante terem sido apresentadas como fatores de compensação para o desagravamento do nível de ablação da retribuição anual dos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

trabalhadores do setor público decorrente da reposição de um dos dois subsídios abrangidos pela suspensão determinada pelo artigo 21.º da Lei n.º 64-B/2011. É o caso, também, da proibição, como regra geral, de quaisquer valorizações remuneratórias decorrentes de promoções ou progressões (artigo 35.º da Lei n.º 66-B/2012) e da atribuição de prémios de gestão aos gestores de empresas públicas, entidades reguladoras e institutos públicos (artigo 37.º da Lei n.º 66-B/2012), bem como a redução anual de efetivos em 2%, com impacto estimado de redução da despesa em 0,2% do PIB, em valores brutos face ao ano anterior (330 M€). No âmbito ainda das medidas de racionalização dos custos com pessoal, encontram-se igualmente previstas a redução do número de contratos de trabalho a termo resolutivo (artigo 59.º da Lei n.º 66-B/2012), a alteração das regras de atribuição do abono de ajudas de custo nas deslocações em serviço (alteração ao Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, introduzida pelo artigo 41.º da Lei n.º 66-B/2012), a redução de subsídio de residência/habitação atribuído a titulares de cargos públicos (alteração ao Decreto-Lei n.º 72/80, de 15 de abril, introduzida pelo artigo 43.º da Lei n.º 66-B/2012), a redução em 50% do valor das subvenções pagas aos trabalhadores que, no âmbito da mobilidade especial, se encontram de licença extraordinária (artigo 43.º da Lei n.º 66-B/2012) e ainda a redução no seu conjunto, no mínimo, em 3% do número de trabalhadores face aos existentes em 31 de dezembro de 2012, com exceção dos hospitais, E. P. E. (artigo 63.º da Lei n.º 66-B/2012).

As medidas adotadas pelo lado da receita – através das quais se visa promover uma «maior igualdade na distribuição do impacto das medidas de austeridade entre os diversos setores da sociedade portuguesa de forma a garantir que os contribuintes que revelam uma maior capacidade contributiva suportarão, na medida dessa capacidade, um esforço acrescido no esforço de consolidação» (Relatório, pág. 60), vão onerar também a situação de quem recebe remunerações de entidades públicas. Este agravamento fiscal acrescerá, assim, ao esforço já exigido a estes mesmos contribuintes com a manutenção da redução das remunerações e a suspensão do pagamento do subsídio de férias. Mesmo a medida fiscal alegadamente consagrada para compensar a menor diminuição da despesa



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pública por força da reposição do subsídio de Natal – a “sobretaxa em sede de IRS” – abrange também os que estão sujeitos às reduções salariais.

40. Daqui se segue que, para o ano de 2013, continuará a exigir-se de quem recebe remunerações salariais de entidades públicas um esforço adicional que não é exigido aos titulares de outros rendimentos e, designadamente, aos titulares de rendimentos idênticos provenientes do trabalho, no âmbito do setor privado.

Esta opção de diferenciação é expressamente assumida no Relatório do Orçamento do Estado para 2013 (pág. 41), onde se refere o seguinte:

«[...]»

Ao mesmo tempo, não se ignora que algumas das medidas de contenção orçamental atingem apenas os trabalhadores do setor público. Porém, o alcance de tais medidas é agora substancialmente limitado, através da reposição de um dos subsídios, ou prestações equivalentes, sendo essa mesma reposição compensada através da imposição de uma sobretaxa sobre os rendimentos sujeitos a IRS, extensível a todos os contribuintes que auferem rendimentos superiores ao salário mínimo nacional. Ao que acaba de ser dito acresce ainda que, em linha com todas as decisões do Tribunal Constitucional sobre medidas de consolidação aprovadas para os últimos exercícios orçamentais, se torna admissível efetuar alguma diferenciação entre os trabalhadores do setor público e os do setor privado, diferenciação essa que se justifica, além do mais, pelo caráter transitório das medidas, as quais se encontram estritamente limitadas na sua aplicação temporal à verificação de um equilíbrio efetivo das contas públicas.»

A questão de fundo sobre a qual o Tribunal tem que se pronunciar, à luz do parâmetro constitucional fornecido pelo princípio da igualdade, é justamente a de saber se o alcance das medidas diferenciadoras “é agora substancialmente limitado”, como pretende o citado Relatório, em termos de ficar assegurada, na Lei do Orçamento para 2013, a observância daquele princípio.

41. Nesta análise, o Tribunal entende que deverá efetuar as seguintes ponderações.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Quando impôs a redução de vencimentos aos servidores do Estado na Lei do Orçamento para 2011 e, no ano seguinte, adicionou a essa a medida a ablação dos subsídios de férias e de Natal, o legislador invocou a necessidade urgente de corrigir os desequilíbrios orçamentais e o profundo agravamento das finanças públicas, considerando tais medidas como absolutamente necessárias para assegurar as metas exigentes a que Portugal se vinculou e para preservar a manutenção e sustentabilidade do Estado Social e garantir o financiamento da economia portuguesa (Relatório OE 2012, págs. 21-22).

Foi entendido que, pelo lado da despesa, só a diminuição dos salários permitia conseguir resultados a curto prazo, em vista à satisfação dos compromissos com instâncias europeias e internacionais, e essa era, nesse sentido, uma medida de garantia de eficácia certa e imediata, que não poderia ser compensada, com idênticos efeitos económicos-financeiros, através da redução de despesa por via da diminuição de outros encargos ou mediante um aumento de receitas por via fiscal.

Quando entramos no terceiro exercício orçamental consecutivo, que visa dar cumprimento ao programa de assistência financeira, o argumento da eficácia imediata das medidas de suspensão de subsídio não tem agora consistência valorativa suficiente para justificar o agravamento (em relação ao Orçamento de Estado para 2012) dos níveis remuneratórios dos sujeitos que auferem por verbas públicas.

Isso, tendo sobretudo em conta que os limites de consolidação orçamental atualmente definidos no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), eram já antes impostos, num primeiro momento, pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e, depois, em moldes formalmente mais vinculativos, pelo "Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica", acordado com a Comissão Europeia, e do Memorando de Políticas Económicas e Financeiras, assinado com o FMI.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sendo certo que existem diversas medidas de contenção de custos do funcionamento do Estado e da administração local que, em articulação com outras com impacto no lado da receita, se encontravam já previstas no Memorando de entendimento sobre as condicionalidades da política económica, subscrito em 17 de maio de 2011, com o apontado objetivo de correção do défice.

Quando uma redução dos salários do setor público, a pretexto da excecionalidade da situação económica, devia ser acompanhada de soluções alternativas de redução da despesa pública, não serve hoje de justificação para a supressão de um dos subsídios que integram a retribuição dos trabalhadores da Administração Pública, a par da diminuição da remuneração mensal, que essa seja ainda a medida que apresenta efeitos seguros e imediatos na redução do défice e a única opção – como se afirma no Relatório do OE para 2013 – para garantir a prossecução do objetivo traçado.

As razões que permitiriam reconhecer a impossibilidade de o legislador encontrar medidas sucedâneas, num contexto de urgência de obtenção de resultados – e que o acórdão n.º 396/2011 aceitou, por referência à redução salarial prevista na Lei do Orçamento de 2011 -, não apresentam o mesmo grau de convencimento em relação aos períodos orçamentais ulteriores. E, como se afirmou em declaração de voto aposta ao acórdão n.º 353/12, o decurso do tempo implica um acréscimo de exigência ao legislador no sentido de encontrar alternativas que evitem que, com o prolongamento, o tratamento diferenciado se torne claramente excessivo para quem o suporta, e exige ao legislador um ónus de fundamentação em termos de valores previsíveis para as diversas alternativas possíveis de aumento de receita ou redução de despesa.

42. Por outro lado, a medida de suspensão do subsídio de férias, cumulada com as reduções salariais que provêm já do exercício orçamental de 2011, que incidem sobre os trabalhadores do setor público, a par de um forte agravamento fiscal aplicável generalizadamente aos rendimentos do trabalho, não



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pode encontrar justificação suficiente no princípio da vinculação ao interesse público.

Como observam GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, o que unifica e dá sentido ao regime próprio da função pública é a necessária prossecução do interesse público a título exclusivo, como logo explicita o artigo 269º, n.º 1, da Constituição, em concordância com o objetivo constitucional da Administração Pública que está expresso no precedente artigo 266º, n.º 1. No entanto, como acrescentam os mesmos autores, a vinculação exclusiva ao interesse público só afeta os trabalhadores da Administração Pública, quando no exercício das suas funções, não podendo a vinculação afetar ou limitar a sua vida privada ou o exercício dos seus direitos fora dela (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, 4ª edição, Coimbra, pág. 840).

A principal consequência dessa sua vinculação ao interesse público é a sujeição a uma *situação estatutária*, que se distingue de um estatuto tipicamente contratual, por se tratar de uma situação jurídica objetiva, definida legal e regulamentarmente, e que pode ser modificada unilateralmente pelo Estado através de uma nova norma jurídica. O legislador dispõe de liberdade conformativa para adaptar o regime da função pública às necessidades de interesse público que em cada momento se façam sentir.

Um dos aspetos mais relevantes da mais recente evolução legislativa no âmbito da relação jurídica de emprego público traduziu-se justamente na chamada laboralização da função pública, concretizada especialmente através do diploma que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e remunerações (Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro), e pelo qual a modalidade de constituição da relação de emprego por nomeação passou a revestir um caráter excecional, abrangendo no essencial as atividades que envolvam poderes de autoridade ou de soberania (artigo 10º), com o conseqüente alargamento do campo de aplicação do contrato de trabalho, que passou a constituir a modalidade comum da constituição da relação de emprego público (artigo 20º).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

O Contrato de Trabalho em Funções Públicas, regulado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro (RCTFP) – que deu concretização prática a essa alteração legislativa –, que tem um regime decalcado do Código de Trabalho (CT), é expressamente qualificado como uma relação de trabalho subordinado de natureza administrativa (artigo 9º, n.º 3, da Lei n.º 12-A/2008), passando a sujeitar os trabalhadores adstritos à generalidade das atividades desenvolvidas pela Administração, a um regime de vinculação mais flexível do que aquele que decorria do anterior regime-regra de nomeação e equiparável ao da relação laboral de direito privado, e que simultaneamente implica para a entidade empregadora pública os mesmos condicionamentos, no âmbito da correspondente relação jurídica de emprego, que se encontram estabelecidos para o empregador privado.

Sintomático do paralelismo agora estabelecido entre a relação laboral privada e o contrato de trabalho em funções públicas é a recente Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, que procedeu à uniformização das regras entre o RCTFP e o CT, entretanto alterado pela Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, mormente em matéria de flexibilização do horário de trabalho, retribuição do trabalho suplementar, eliminação do descanso compensatório remunerado, alteração do regime de contabilização dos dias de férias, regime de faltas ao trabalho e de cessação do contrato de trabalho, acentuando a aproximação às regras do Código do Trabalho.

De resto, atenta a possibilidade de modificação do estatuto profissional dos trabalhadores da Administração Pública, o Tribunal Constitucional pronunciou-se já no sentido de poder haver lugar a uma redução progressiva de vencimentos em caso de modificação orgânica dos serviços (situação analisada no acórdão do TC n.º 4/2003) ou ao congelamento dos suplementos remuneratórios em resultado de alterações no regime de carreiras (aspecto considerado no acórdão n.º 12/2012), questões que sempre terão de ser escrutinadas, no plano da constitucionalidade, à luz do princípio da proteção da confiança. O que não faz sentido é que se convoque a vinculação ao interesse público dos trabalhadores da Administração Pública, caracterizada pela referida situação estatutária ou pelo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estatuto legal do contrato, como fundamento para a imposição continuada de sacrifícios a esses trabalhadores por via da redução unilateral dos salários, quando assim não se pretenda mais do que um objetivo de caráter geral em vista ao cumprimento das metas de redução do déficit.

43. Por outro lado, relativamente a um argumento já invocado no Relatório do Orçamento para 2012, o Tribunal reitera o entendimento já formulado no acórdão n.º 353/2012 quanto à irrelevância, como parâmetro valorativo do princípio da igualdade, do estatuto qualitativo dos trabalhadores da Administração Pública por comparação com os trabalhadores do setor privado, quando o que está em causa é a imposição de um encargo específico que incide apenas sobre uma dessas categorias de trabalhadores.

Não deixam de ter aqui relevo considerações já antes expendidas, que não permitem tomar como assente a ideia de imutabilidade do vínculo laboral de emprego público – agora sujeito para a generalidade dos trabalhadores que exercem funções públicas a um regime idêntico ao previsto para a relação laboral privada –, e também a ideia, já expressa no citado acórdão n.º 353/2012, de não ser possível estabelecer um quadro comparativo, a nível quantitativo, das remunerações auferidas em qualquer dos setores de atividade, por estarem aí implicados diferentes tipos de trabalho e estatutos profissionais.

Independentemente, porém, da dificuldade de aferição, em termos qualitativos, da situação global dos trabalhadores do setor público por confronto com a dos trabalhadores do setor privado, o certo é que, do ponto de vista da repartição dos encargos públicos, o que é comparável é a posição subjetiva de um trabalhador da Administração Pública com a de um trabalhador com vínculo laboral privado, em pleno emprego, e com a mesma capacidade de ganho, ou com um qualquer outro titular de rendimentos de idêntica grandeza.

A imposição de sacrifícios mais intensos aos trabalhadores que exercem funções públicas não pode ser justificada por fatores macroeconómicos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

relacionados com a recessão económica e o aumento do desemprego, que terão de ser solucionados por medidas de política económica e financeira de carácter geral, e não por via de uma maior penalização dos trabalhadores que, no plano da empregabilidade, não suportam, ou não suportam em idêntico grau, os efeitos recessivos da conjuntura económica.

44. Em contrapartida, o legislador, na escolha da decisão política, não poderia ter deixado de atribuir um relevo autónomo ao princípio da igualdade perante os encargos públicos, que é realizado tendencialmente através do sistema fiscal.

E que constitui a necessária decorrência da caracterização Estado português como um estado fiscal, «em que a figura do imposto constitui o tipo regra de tributo, ou seja, em que o suporte financeiro normal de realização do bem comum da responsabilidade do Estado (e demais entes públicos) se traduz em encargos gerais ...» (CASALTA NABAIS, o «atual *O princípio do Estado Fiscal*, in «Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Professor João Lumbrales», FDUL, 2000, pág. 386).

No caso vertente, o legislador, na sequência da declaração de inconstitucionalidade emitida pelo Tribunal Constitucional em relação às medidas previstas nos artigos 21º e 25º da Lei do Orçamento de Estado para 2012, e pretendendo extrair as devidas consequências dessa decisão, determinou, em relação aos trabalhadores do setor público, a suspensão para o exercício orçamental de 2013 de apenas um dos subsídios, que é complementada, como medida compensatória desse aumento de despesa, pela aplicação de uma sobretaxa de 3,5%, e que faz reverter a favor dos cofres do Estado o pagamento em duodécimos do subsídio de Natal, que foi entretanto reposto.

Introduziu ainda um forte agravamento fiscal, que afeta todos os contribuintes, por via quer da redução dos escalões de IRS, quer de diversas outras



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

medidas fiscais avulsas, em que avulta a redução das deduções à coleta (artigo 186º).

A pretendida execução da decisão do Tribunal Constitucional determinou, nestes termos, um agravamento da situação fiscal dos contribuintes em geral, e um agravamento, em particular, da posição dos trabalhadores da Administração Pública, que ficaram sujeitos, pelo efeito cumulado das reduções salariais, da supressão de um subsídio e do aumento da carga tributária, a uma perda de rendimento disponível superior àquela que já resultava das medidas que tinham sido implementadas no âmbito do Orçamento do Estado para 2012.

No Relatório do Orçamento do Estado para 2013, sustenta-se que, através de um conjunto de medidas transversais de carácter fiscal, que envolve a referida sobretaxa sobre os rendimentos das pessoas singulares, o aumento (reduzido) da taxa liberatória sobre os rendimentos de capitais e a manutenção da taxa de solidariedade sobre os rendimentos mais elevados, além do agravamento fiscal por via das alterações feitas ao Código do IRS pelo artigo 186º da Lei do Orçamento, se procurou respeitar “a igualdade proporcional perante os impostos e, desse modo, respeitar a justa repartição dos encargos públicos” (pág. 41). Considerando-se, nessa linha de argumentação, que o alcance das medidas de contenção orçamental que atingem apenas os trabalhadores do setor público são agora de alcance mais limitado.

Importa reter, no entanto, que a redução salarial aplicada aos trabalhadores da Administração Pública, por efeito da cumulação da diminuição da remuneração mensal, que vigora desde 2011, com a suspensão de um dos subsídios agora imposta, representa objetivamente um entorse ao princípio da igualdade de contribuição para os encargos públicos, implicando que certos sujeitos passivos do imposto (definidos em função de certo estatuto profissional) disponham de menor capacidade económica para satisfazer o aumento de encargos fiscais que foi imposto generalizadamente a todos os cidadãos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Numa situação conjuntural em que se pretende fazer face a objetivos de consolidação orçamental, a penalização de uma certa categoria de pessoas por intermédio da conjugação de medidas de agravamento fiscal e de diminuição de salários, põe em causa o modo de distribuição dos encargos públicos.

O Tribunal decidiu já, através dos falados acórdãos n.ºs 396/2011 e 353/2012, que é admissível efetuar alguma diferenciação entre os trabalhadores do setor público e os do setor privado, apenas pelo facto de aqueles serem remunerados por verbas públicas. Não excluindo que o legislador, em excecionais circunstâncias económico-financeiras, e como meio de rapidamente diminuir o défice público, possa recorrer a uma medida de redução dos rendimentos de trabalhadores da Administração Pública, ainda que essa medida se traduza num tratamento desigual, relativamente a quem auferir rendimentos provenientes do setor privado da economia, por considerar que há ainda aí uma justificação que afasta a eventual violação do princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos.

Na última dessas decisões, o Tribunal considerou, porém, que os efeitos cumulativos e continuados dos sacrifícios impostos às pessoas com remunerações do setor público, sem equivalente para a generalidade dos outros cidadãos que auferem rendimentos provenientes de outras fontes, corresponde a uma diferença de tratamento que não encontra já fundamento bastante no objetivo da redução do défice público. E implica por isso uma violação do princípio da igualdade proporcional, assente na ideia de que a desigualdade justificada pela diferença de situações não está imune a um juízo de proporcionalidade e não pode revelar-se excessiva.

Não há motivo agora para alterar este juízo.

A concorrência de medidas de incidência geral é um dado de certo modo ambivalente, que não releva para a formulação de um juízo de igualdade proporcional. Persistindo uma diferença de tratamento, o aumento da carga fiscal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

idêntico para todos os contribuintes, independentemente da fonte dos seus rendimentos, não é suscetível de atenuar essa diferença, que afeta apenas quem recebe remunerações por verbas públicas.

O agravamento fiscal teve ainda um efeito de maior onerosidade para essa categoria de pessoas relativamente à situação que resultava das medidas precedentemente previstas na Lei do Orçamento de Estado para 2012.

E, por outro lado, a redução salarial tem vindo a ser acompanhada, entre outras, de medidas adicionais de congelamento de progressão na carreira e de valorização remuneratória, que, objetivamente, representam também uma alteração significativa da posição jurídica dos trabalhadores da Administração Pública (artigos 24.º, n.ºs 1 e 9, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, 20º, n.º 5, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e 35º, n.ºs 1 e 12, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro).

45. Em suma, em relação à norma do artigo 29º, que determinou a suspensão do pagamento do subsídio de férias ou equivalente para os trabalhadores da Administração Pública, e apesar de ter sido acompanhada de um conjunto mais abrangente de medidas de caráter fiscal que afetam a generalidade dos contribuintes, o Tribunal entende que o seu efeito conjugado com a redução salarial prevista naquela outra disposição, desrespeita o princípio da igualdade proporcional e da justa repartição dos encargos públicos.

Não só porque o tratamento diferenciado dos trabalhadores do setor público não pode continuar a justificar-se através do caráter mais eficaz das medidas de redução salarial, em detrimento de outras alternativas possíveis de contenção de custos, como também porque a sua vinculação ao interesse público não pode servir de fundamento para a imposição continuada de sacrifícios a esses trabalhadores mediante a redução unilateral de salários, nem como parâmetro valorativo do princípio da igualdade por comparação com os trabalhadores do setor privado ou outros titulares de rendimento. E ainda porque a penalização de certa



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

categoria de pessoas, por efeito conjugado da diminuição de salários e do aumento generalizado da carga fiscal, põe em causa os princípios da igualdade perante os encargos públicos e da justiça tributária.

46. Poderia dizer-se que o efeito cumulado de redução salarial decorrente das referidas normas dos artigos 27º e 29º não é aplicável às pessoas cuja remuneração base mensal seja igual ou superior a €600 e não exceda €1500, que, estando sujeitas a uma suspensão do pagamento do subsídio de férias, nos termos do n.º 2 deste último preceito, não se encontram abrangidas pela disposição remuneratória do artigo 27º, que apenas atinge as remunerações ilíquidas mensais superiores a €1500.

No entanto, como se afirmou no acórdão n.º 353/2012, perante a solução legislativa que resultava do artigo 21º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (que, para o ano de 2012, suspendeu o pagamento de férias e de Natal para pessoas com os mesmos níveis remuneratórios), estamos, neste caso, perante retribuições de tal modo exíguas que um sacrifício adicional por via da supressão, ainda que parcial, de complementos salariais que integram a retribuição, é já de si excessivamente gravoso. É certo que pela Lei do Orçamento do Estado para 2012 foi reposto o pagamento do subsídio de Natal (artigo 28º), mas, como já se fez notar, o valor correspondente é neutralizado pela incidência da sobretaxa em sede de IRS, a que se refere o artigo 187º, pelo que os trabalhadores da Administração Pública afetados pela medida prevista no artigo 29º, n.º 2, estão, na prática, em situação idêntica àquela que determinou o juízo de inconstitucionalidade formulado por aquele outro aresto.

E estas reduções suscitam ainda, do ponto de vista do *princípio da igualdade*, dificuldades acrescidas de validação constitucional, tendo em conta que rendimentos muitíssimo superiores, inclusive rendimentos do trabalho, a elas ficam imunes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

47. Poderia ainda questionar-se, neste universo de referência, se não é posto em causa o *direito fundamental a uma existência condigna*, hoje tido como uma emanação garantística nuclear do *supraprincípio da dignidade da pessoa humana*, que foi expressamente convocado pelos requerentes do pedido que originou o Processo n.º 8/2013.

Desde cedo, a jurisprudência do Tribunal reconheceu na dignidade da pessoa humana «um verdadeiro princípio regulativo primário da ordem jurídica, fundamento e pressuposto de validade das respetivas normas» (assim, acórdão n.º 105/90), diretamente convocável, também na área de tutela atinente às condições materiais de vida. Nessa jurisprudência, o *núcleo essencial* da garantia de existência condigna, inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana, tem sido perspectivado, de forma reiterada e constante, por referência ao valor do salário mínimo nacional, considerado como «a remuneração básica estritamente indispensável para satisfazer as necessidades impostas pela sobrevivência digna do trabalhador». Por tal valor «ter sido concebido como o *mínimo dos mínimos* não pode ser, de todo em todo, reduzido, qualquer que seja o motivo» (acórdão n.º 62/2002).

Com base em tal enquadramento, o Tribunal tem entendido que a Constituição impõe a impenhorabilidade de pensões sociais de montante reduzido, que não exceda o salário mínimo nacional e, quanto aos rendimentos do trabalho, inviabiliza a penhora que conduzir à privação da disponibilidade do salário mínimo nacional, quando o devedor não for titular de outros bens ou rendimentos suscetíveis de penhora (acórdão n.º 177/2002), o que tem por base a ideia de que «na fixação dos montantes do salário mínimo ocorrem não só considerações atinentes ao princípio de justiça comutativa e à própria ideia de dignidade do trabalho, mas também outras razões sociais e económicas, como as necessidades dos trabalhadores, o aumento de custo de vida, a evolução da produtividade, a sustentabilidade das finanças públicas».

Em relação ao caso agora em análise, importa notar que o objeto de ponderação é uma intervenção normativa que afeta montantes remuneratórios de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

valor muito baixo, e o que está em causa é uma dimensão *negativa* da vinculação das entidades públicas aos direitos fundamentais, e não uma dimensão *positiva*, de criação ou manutenção dos pressupostos de facto e de direito necessários à efetivação de um direito fundamental.

De todo o modo, considerando que o valor da retribuição mínima mensal garantida a que se refere o n.º 1 do artigo 273.º do Código do Trabalho se encontra fixado em €485 (Decreto-Lei n.º 143/2010, de 31 de dezembro) e que a medida agora prevista no artigo 29.º, n.º 2, apenas afeta trabalhadores do setor cuja remuneração mensal seja igual ou superior a €600, não se torna, à partida, evidente a violação do princípio da sobrevivência condigna ou do direito ao mínimo de sobrevivência, à luz dos critérios que têm sido seguidos e densificados na jurisprudência constitucional.

48. Em face de todo o exposto, o tribunal pronuncia-se no sentido da inconstitucionalidade da norma do artigo 29.º, por violação do princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos e do princípio da igualdade proporcional, e da inconstitucionalidade consequencial da norma do artigo 31.º.

F. Norma que reduz os valores da retribuição horária referentes ao pagamento de trabalho extraordinário devido aos trabalhadores do setor público (artigo 45.º)

49. Do conjunto das normas impugnadas relativas ao regime remuneratório dos trabalhadores do setor público, a última diz respeito ao pagamento do trabalho extraordinário.

De acordo com o n.º 1 do artigo 45.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, «durante a vigência do PAEF, como medida excecional de estabilidade orçamental, todos os acréscimos ao valor da retribuição horária referentes a pagamento de trabalho extraordinário prestado em dia normal de trabalho pelas pessoas a que se refere o n.º 9 do artigo 27.º, cujo período normal de trabalho, legal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e/ou convencional, não exceda 7 horas por dia nem 35 horas por semana são realizados nos seguintes termos: a) 12,5 % da remuneração na primeira hora; b) 18,75 % da remuneração nas horas ou frações subsequentes».

De acordo com o respectivo n.º 2, «[o] trabalho extraordinário prestado pelo pessoal a que se refere o número anterior, em dia de descanso semanal, obrigatório ou complementar, e em dia feriado confere às pessoas a que se refere o n.º 9 do artigo 27.º o direito a um acréscimo de 25% da remuneração por cada hora de trabalho efetuado».

O regime fixado nos n.ºs 1 e 2 do artigo 45.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, tem, segundo o estabelecido no respectivo n.º 3, natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas, especiais ou excecionais, em contrário e sobre instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho e contratos de trabalho, não podendo ser afastado ou modificado pelos mesmos.

50. Embora em grau diferente, a medida excecional de estabilidade orçamental destinada a vigorar durante a vigência do PAEF, consistente na redução de todos os acréscimos ao valor da retribuição horária referentes a pagamento de trabalho extraordinário prestado em dia normal de trabalho pelos trabalhadores do setor público constava já da Lei do Orçamento de Estado para 2012, encontrando-se prevista no artigo 32.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

De acordo com o então estabelecido no respectivo n.º 1, o pagamento dos referidos acréscimos seria realizado através da aplicação do coeficiente de “25 % da remuneração na primeira hora” e de “37,5 % da remuneração nas horas ou frações subsequentes”, enquanto, por força do respectivo n.º 2, o “trabalho extraordinário prestado em dia de descanso semanal, obrigatório ou complementar, e em dia feriado” determinaria o direito a um acréscimo de 50% da remuneração por cada hora de trabalho efetuado. Tal como o agora previsto no artigo 47.º da Lei n.º 66-B/2012, também o regime consagrado para 2012 nos n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º da Lei n.º 64-B/2011, tinha, segundo o estabelecido no respectivo n.º 3, “natureza



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas, especiais ou excepcionais, em contrário e sobre instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho e contratos de trabalho, não podendo ser afastado ou modificado pelos mesmos”.

51. Nos termos previstos no artigo 67º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, a remuneração dos trabalhadores que exerçam funções ao abrigo de relações jurídicas de emprego público é composta por remuneração base, suplementos remuneratórios e prémios de desempenho, sendo devidos os suplementos remuneratórios, designadamente, quando os trabalhadores, em certos postos de trabalho, fiquem sujeitos, de forma anormal e transitória, a prestação de trabalho extraordinário noturno, em dias de descanso semanal, complementar e feriados (artigo 73º, n.º 3, alínea a)). Sendo que esses suplementos são apenas devidos enquanto perdurem as condições de trabalho que determinaram a sua atribuição (artigo 73º, n.º 4).

Pela sua própria natureza, apesar de ser tido como um suplemento remuneratório e de corresponder à contrapartida do trabalho efetuado, o acréscimo pecuniário devido pela prestação de trabalho extraordinário não assume, contrariamente ao que sucede com os subsídios de férias e de Natal, o caráter de habitualidade ou regularidade que tipicamente caracteriza a prestação retributiva, em sentido técnico-jurídico. À semelhança do que sucede no âmbito da relação laboral privada, em que o conceito jus-laboral de retribuição (artigos 258.º e 260.º do Código de Trabalho), surge associado à “retribuição base” e às demais prestações pecuniárias pagas *regularmente* como contrapartida da atividade, assim entendidos como complementos salariais certos.

Não integrando o pagamento do trabalho extraordinário, pelo menos de forma direta e necessária, o conceito qualitativo de retribuição, é de afastar, desde logo, a invocada garantia constitucional da irredutibilidade do salário como parâmetro constitucional pertinente à aferição da validade da medida legislativa, ora questionada, que opera a redução dos coeficientes para o respetivo cálculo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por outro lado, sendo a remuneração proporcionada pelo trabalho suplementar de natureza variável e não prognosticável, porque dependente de decisões gestionárias da esfera exclusiva do empregador, também não merece acolhimento a invocação, nesta sede, de que uma tal medida violaria o princípio constitucional da confiança, aqui valendo, *a fortiori* todas as razões por que se considerou, em relação às medidas de redução e suspensão de pagamento que afetam componentes integrantes da retribuição (artigos 27.º e 29.º da Lei n.º 66-B/2012) – onde a expectativa de imutabilidade é mais consistente e duradouramente formada – um dano de confiança suscetível de merecer censura constitucional.

52. Finalmente, importa verificar se a redução dos coeficientes para o cálculo do suplemento remuneratório devido aos trabalhadores do setor público, pela realização de trabalho extraordinário, determinada pelo artigo 45.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013, viola o princípio da igualdade, que também é invocado como fundamento do respetivo pedido de declaração de inconstitucionalidade.

O ponto de comparação que, numa primeira aproximação, deve ser diretamente tido em conta é o pagamento suplementar devido, por esta causa, aos trabalhadores do setor privado. Esse regime foi também recentemente alterado, por via da Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, que deu nova redação aos artigos 268.º e 269.º do Código do Trabalho. Os valores a aplicar sofreram uma redução para metade, sendo agora de 25% pela primeira hora ou fração desta, 37,5% por hora ou fração subsequente e 50% por cada hora ou fração, em dia de descanso semanal, obrigatório ou complementar, ou em feriado. Esta redução visou dar cumprimento ao “Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego”, nos termos do qual (pág. 40) “é necessário aproximar os valores devidos em caso de prestação de trabalho suplementar daqueles que são aplicados em países concorrentes (...)”.

Os valores fixados no artigo 45.º da Lei n.º 66-B/2012 são precisamente metade destes. Quanto à possibilidade de alteração por instrumento de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

regulamentação coletiva, a situação é tendencialmente a mesma nos dois setores laborais, pois, se o n.º 3 do artigo 268.º do Código do Trabalho a admite e o n.º 3 do artigo 45.º dessa Lei a proíbe, a diferença é eliminada porque o artigo 7.º, n.º 4, da Lei n.º 23/2012 suspende a aplicação do n.º 3 do artigo 268.º durante dois anos e a norma do artigo 45.º só vigora "durante a vigência do PAEF", ou seja, durante o mesmo período.

De todo o modo, a diferença de valores é de monta. Simplesmente, essa diferença não tem correspondência em valor significativa para identificar, sem margem para dúvidas, uma situação de desigualdade desrazoável. Isto porque outros elementos da situação laboral, *relevantes no mesmo campo de valoração* e, logo, a terem que ser considerados numa ponderação mais abrangente – temos em mente, em especial, o horário normal de trabalho - diferenciam notoriamente os dois setores, com favorecimento global do trabalho em funções públicas.

É quanto basta para que não seja possível asseverar, com o grau de evidência exigível, que há aqui um tratamento desigual sem fundamento razoável.

53. Os requerentes no Processo n.º 8/2013 estendem à referida norma do artigo 45º a invocação da violação do caso julgado, da regra da anualidade do orçamento, do direito à contratação coletiva e do disposto no artigo 105º, n.º 2, da Constituição, nos mesmos termos aplicáveis às disposições que determinaram a redução salarial (artigo 27º) e a suspensão do subsídio de férias (artigo 29º). Valem, no entanto aqui, todas as considerações que foram já anteriormente expendidas a esse propósito, pelo que nenhum desses parâmetros constitui também fundamento para um juízo de inconstitucionalidade.

G. Norma que suspende parcialmente o pagamento do subsídio de férias de aposentados e reformados (artigo 77.º)

55. O artigo 77.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, norma que suspende parcialmente o pagamento do subsídio de férias de aposentados e



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reformados, é objeto dos pedidos formulados nos Processos n.ºs 2/2013, 5/2013, 8/2013 e 11/2013.

Determina-se nesse preceito, durante a vigência do PAEF, e como medida excecional de estabilidade orçamental, a suspensão do pagamento de 90 % do subsídio de férias ou quaisquer prestações correspondentes ao 14.º mês, pagas pela Caixa Geral de Aposentações, pelo Centro Nacional de Pensões e, diretamente ou por intermédio de fundos de pensões, por quaisquer entidades públicas, aos aposentados, reformados, pré-aposentados ou equiparados cuja pensão mensal seja superior a €1100 (n.º 1).

E ainda, nos termos do n.º 4, uma redução no subsídio ou prestações equivalentes aos aposentados cuja pensão mensal seja igual ou superior a €600 e não exceda o valor de €1100, que é calculada segundo a fórmula: $\text{subsídio/prestações} = 1188 - 0,98 \times \text{pensão mensal}$.

O mesmo regime é aplicável correspondentemente ao valor mensal das subvenções mensais vitalícias, depois de atualizado por indexação às remunerações dos cargos políticos considerados no seu cálculo, na percentagem que deve ser aplicada às pensões de idêntico valor anual (n.º 5).

A suspensão parcial do subsídio de férias de aposentados e reformados é, por outro lado, aplicável cumulativamente com a contribuição extraordinária de solidariedade a que se refere o artigo 78º (n.º 6).

No caso das pensões ou subvenções pagas, diretamente ou por intermédio de fundos de pensões, por quaisquer entidades públicas, independentemente da respetiva natureza e grau de independência ou autonomia, nomeadamente as suportadas por institutos públicos, entidades reguladoras, de supervisão ou controlo, e empresas públicas, de âmbito nacional, regional ou municipal, o montante relativo ao subsídio cujo pagamento é suspenso nos termos dos números



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

anteriores deve ser entregue por aquelas entidades na CGA, não sendo objeto de qualquer desconto ou tributação (n.º 7).

Por outro lado, o disposto nesse artigo abrange todos os aposentados, reformados, pré-aposentados ou equiparados que recebam as pensões e/ou os subsídios de férias ou quaisquer prestações correspondentes ao 14.º mês, pagos pelas entidades referidas no n.º 1, independentemente da natureza pública ou privada da entidade patronal ao serviço da qual efetuaram os respetivos descontos ou contribuições ou de estes descontos ou contribuições resultarem de atividade por conta própria, com exceção dos reformados e pensionistas abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 127/2011, de 31 de dezembro, alterado pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, e das prestações indemnizatórias correspondentes atribuídas aos militares com deficiência abrangidos, respetivamente, pelo Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de janeiro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 93/83, de 17 de fevereiro, 203/87, de 16 de maio, 224/90, de 10 de julho, 183/91, de 17 de maio, e 259/93, de 22 de julho, e pelas Leis n.ºs 46/99, de 16 de junho, e 26/2009, de 18 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 314/90, de 13 de outubro, alterado pelos Decretos-Leis 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 (n.º 8).

O regime assim fixado tem ainda natureza imperativa e excecional, prevalecendo sobre quaisquer outras normas, especiais ou excecionais (n.º 9).

56. Entre os argumentos apresentados pelos requerentes para fundamentar as suas dúvidas quanto à constitucionalidade do artigo 77.º da Lei do Orçamento de Estado para 2013, contam-se os seguintes:

- Em primeiro lugar, consideram-se extensivos à questão de suspensão do pagamento de 90% do subsídio de férias, ou de quaisquer prestações correspondentes ao 14º mês, a reformados e pensionistas, os argumentos aduzidos a propósito da suspensão de parte ou da totalidade do subsídio de férias aos trabalhadores ativos do setor público, ainda que com



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

adaptações, acrescentando ainda a essa dúvida de constitucionalidade, uma outra sobre a conformidade das mesmas normas com o princípio da proteção da confiança.

- Se no caso dos trabalhadores do setor público a desigualdade de tratamento tributário em relação aos trabalhadores do setor privado pode ter, de acordo com a jurisprudência constitucional, uma justificação dentro de certos limites, centrada no critério do "recebimento por verbas públicas" por parte dos primeiros, no caso dos reformados, cuja situação específica o Tribunal Constitucional reconhece no acórdão n.º 353/2012, o referido critério justificante não vale exatamente da mesma forma, já que as pensões recebidas de instâncias públicas tiveram, como contrapartida, as contribuições que os mesmos e as entidades empregadoras efetuaram para a segurança social durante a sua vida de trabalho.
- Resulta da jurisprudência constitucional, nomeadamente do acórdão n.º 72/2002, a existência de uma "substancial diferença entre a situação de trabalhador no ativo e a de aposentado", não sendo legítimo, sem desvalor para o princípio da igualdade, confundir-se a situação do servidor público, no plano dos condicionamentos decorrentes do exercício de funções, com a situação do aposentado.
- A desconsideração do princípio da capacidade contributiva pelos preceitos sindicados (articulados com outras disposições de agravamento fiscal constantes do diploma), na medida em que não toma em conta os rendimentos e necessidades do agregado familiar, é suscetível de gerar situações de tributação regressiva do rendimento de reformados, importando aferir se existe fundamento para essa situação de desigualdade em que o reformado pensionista é sujeito a um esforço contributivo específico em razão da sua condição e se esse esforço viola, ou não, o princípio da proibição do excesso.
- Também a frustração de expectativas legítimas que para o círculo dos aposentados e reformados decorre da aplicação das normas questionadas não se afigura constitucionalmente tolerável em vista dos parâmetros



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

valorativos decorrentes do princípio da proteção da confiança, atendendo à "situação específica" das pessoas que integram o referido círculo e à proteção acrescida que lhes é devida, mesmo que em face de um interesse público de realização imperativa e do caráter transitório das medidas ablativas.

- A excessiva onerosidade revelada pelos montantes pecuniários que os aposentados e reformados visados perdem não é despicienda, estando em causa perdas significativas para os patrimônios dos cidadãos atingidos em termos que acarretam a frustração do «investimento na confiança», sobressaindo, outrossim, o desvalor das medidas questionadas à luz de uma aplicação articulada dos princípios da proibição do excesso e da proteção da confiança.

- Assim sendo, estamos perante a afetação, com elevado grau de intensidade, de uma posição de confiança das pessoas especificamente visadas, constitucionalmente desconforme, afigurando-se a mesma desproporcionada pelo excessivo acréscimo de sacrifício e pela medida de esforço exigidos a este círculo determinado de cidadãos.

- Pelo que as normas em causa são ainda inconstitucionais, por violação dos princípios da proteção da confiança e da proibição do excesso, ambos subprincípios densificadores do princípio do Estado de direito acolhido no artigo 2.º da Constituição.

57. Por confronto com a norma do artigo 29.º, que determina a suspensão do pagamento de subsídio de férias ou equivalente às pessoas a que se refere o n.º 9 do artigo 27.º, a norma do artigo 77.º, agora sob juízo, tem alcance não inteiramente coincidente. Por um lado, sendo a pensão mensal superior a €1100, o subsídio de férias ou quaisquer prestações correspondentes ao 14.º mês são suspensos apenas em 90% (n.º 1 do artigo 77.º), ao passo que o subsídio das pessoas com remunerações base mensais superiores a esse montante são, como vimos, integralmente suspensas (n.º 1 do artigo 29.º). Por outro lado, as formas de cálculo da redução variável a que ficam sujeitas as pensões ou remunerações cujo montante se situa no intervalo entre €600 e €1100 não se sobrepõem (cfr. o n.º 2 do



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artigo 29.º e o n.º 4 do artigo 77.º), sendo ligeiramente menos penalizadora a aplicável às pensões.

Todavia, estas diferenças quanto ao objeto, pela sua diminuta expressão quantitativa, não são de molde a alterar a ponderação valorativa que anteriormente foi feita a propósito da suspensão do subsídio de férias dos trabalhadores em funções públicas no ativo, ainda que a apreciação se centre agora na distinção quanto à posição jurídica dos sujeitos atingidos, que, no caso dos reformados e aposentados, se reporta à titularidade do direito à pensão, e não já do direito à retribuição.

Adotando a mesma ordem de sequência que foi seguida nas questões anteriormente tratadas, importa, em primeiro lugar, caracterizar o estatuto jusfundamental do direito à pensão, para decidir se nele se pode fundar uma pretensão de tutela que o torne resistente a qualquer suspensão de pagamento. O foco primordial incidirá na questão de saber se, estando agora em causa o direito à pensão, e não o direito ao salário, essa circunstância introduz um fator de valoração capaz de justificar uma pronúncia em sentido divergente da anteriormente emitida. Se se concluir pela negativa, resta averiguar se, no âmbito da ponderação dos princípios pertinentes, e em particular o da tutela da confiança, são repetíveis, *mutatis mutandis*, os elementos argumentativos anteriormente utilizados, ou se o estatuto de aposentado ou reformado interpela diferentemente as valências protetivas desses princípios, por forma a fundamentar um juízo não coincidente.

1. O direito à pensão como manifestação do direito à segurança social (artigo 63.º da Constituição)

58. O direito a receber uma pensão de aposentação foi definido por este Tribunal, no acórdão n.º 72/2002, como uma manifestação do direito à segurança social reconhecido a *todos* no artigo 63.º da Constituição, radicado no princípio da dignidade da pessoa humana, insito nos artigos 1.º e 2.º da Constituição, que visa



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

assegurar, designadamente, àqueles que terminaram a sua vida laboral ativa, uma existência humanamente condigna. Considerou ainda o Tribunal que algumas dimensões do direito à pensão de aposentação – como é o caso da contagem do tempo de serviço para efeitos de aposentação – podem ter natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, aplicando-se-lhe o regime destes, constante do artigo 18.º da Constituição (veja-se o teor do acórdão n.º 411/99).

Mais recentemente, no acórdão n.º 3/2010, que versou sobre as alterações ao regime legal da aposentação dos trabalhadores da Administração Pública, quer no que se refere às condições de aposentação, quer no que concerne ao cálculo da pensão, o Tribunal entendeu (na linha de jurisprudência anterior, designadamente do acórdão n.º 188/2009) que o controlo da constitucionalidade das normas em causa deveria limitar-se ao confronto com os princípios fundamentais do Estado de direito democrático, entre os quais o da igualdade ou o da tutela da confiança legítima. Por estar em causa um direito económico, social e cultural (o direito à segurança social do qual decorre o direito dos pensionistas), em tudo o que vá para além de um conteúdo mínimo, ou nuclear, as concretizações legislativas específicas do direito à segurança social estão, no entender do Tribunal, sujeitas a uma larga margem de livre conformação por parte do legislador. Nestes termos, pode ler-se no acórdão citado:

“Deve, contudo, deixar-se claro que o direito à segurança social, previsto no artigo 63.º, n.º 1, da Constituição, “como um todo”, é um direito de natureza essencialmente económica e social, sendo portanto passível de uma maior margem de livre conformação, por parte do legislador, do que a generalidade dos direitos, liberdades e garantias, uma vez que a sua aplicabilidade direta (não estando excluída), é necessariamente mais limitada como se infere do artigo 18.º, n.º 1, da Constituição. Não há dúvida de que “os direitos sociais contêm também – ou podem conter – um conteúdo mínimo, nuclear ou, porventura essencial diretamente aplicável” (RUI MEDEIROS, *in Constituição da República Portuguesa Anotada*, org. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, Tomo I, Coimbra Editora, pág. 634). Mas é certo, também, que esse



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conteúdo mínimo ou nuclear diretamente aplicável tem um âmbito relativamente mais restrito do que nos direitos, liberdades e garantias e que, portanto, o legislador sempre manterá, em matéria de direitos económicos e sociais, uma mais ampla margem de livre conformação.

[...] Sendo o direito à segurança social um direito de carácter essencialmente económico e social, a sua realização depende, sobretudo, de prestações positivas de terceiros, isto é, dos atuais contribuintes para o sistema de segurança social e, em última análise, do Estado. Isso explica que, por regra, o seu conteúdo não se possa definir de forma independente da legislação. É ao legislador que incumbe fazer as necessárias ponderações que garantam a sustentabilidade do sistema e a justiça na afetação de recursos.

Deste modo, a mera sucessão de leis no tempo em matéria de segurança social não é, em geral, passível de afetar o próprio direito à segurança social "como um todo", salvo os casos em que esteja em causa o mínimo de existência condigna, o que não sucede na situação em análise, em que as alterações legislativas estão muito longe de traduzir uma supressão da proteção mínima àqueles que, por força da idade, perderam a capacidade de auferir rendimentos pelo trabalho.

O direito à segurança social não é, de modo algum, um direito imune à possibilidade de conformação legislativa. As condições de acesso ao direito à aposentação e a concreta forma de cálculo das respetivas pensões não são intocáveis pelo legislador, podendo este legislar de modo a definir tais condições e tal valor."

59. Nestes termos, é lícito concluir que a jurisprudência constitucional portuguesa é cautelosa no que respeita à tutela, sustentada no direito à segurança social, de posições jurídicas concretas dos pensionistas. Ou seja, tem-se entendido que os requisitos exigidos para se adquirir o direito à pensão, bem como as regras de cálculo ou a quantia efetiva a receber, ainda que cobertos pelo princípio da proteção da confiança, poderão ceder, dentro de um limitado condicionalismo, perante o interesse público justificativo da revisibilidade das leis.

É certo que, no aresto acima mencionado (acórdão n.º 3/2010), estavam em causa as expectativas, eventualmente tuteladas do ponto de vista jurídico, dos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

futuros pensionistas. Ou seja, tratava-se, então, no fundo, de *direitos a constituir*. No que respeita à questão ora em análise, a situação não é exatamente idêntica, uma vez que estão em causa *direitos já constituídos*, posições jurídicas de cidadãos que adquiriram definitivamente o estatuto de pensionistas, com um conteúdo já perfeitamente definido pelas regras legais em vigor, no momento relevante para o seu cálculo. Este facto não é, no entanto, suficiente, do ponto de vista do direito à segurança social, para fundamentar posição distinta da assumida anteriormente pelo Tribunal quanto às regras de cálculo da pensão.

Repare-se que as alterações ao regime da aposentação da função pública então em causa atingiam a generalidade dos funcionários e não apenas aqueles que se encontrassem em início de carreira, incluindo aqueles que se encontravam a pouco tempo de poder requerer o estatuto de aposentados. Em regra, os cidadãos nesta situação passaram a ter direito a uma pensão calculada com base em duas parcelas: uma de acordo com o estatuto anterior e outra, respeitante ao tempo de serviço posterior às alterações ao regime legal. Nestes termos, viram-se afetados pela alteração legislativa trabalhadores da Administração Pública com um longo período de tempo de serviço e que eram titulares de uma legítima e forte expectativa jurídica, tendo então o Tribunal entendido que esse facto não era bastante para fundamentar um juízo de inconstitucionalidade, face à gravidade do interesse público então em causa (a sustentabilidade do sistema de pensões), cuja salvaguarda fundamentava o reconhecimento de uma ampla liberdade de conformação por parte do legislador.

Ora, na presente situação, é igualmente indiscutível a existência de um interesse público relevante – a necessidade de garantir a sustentabilidade económico-financeira do Estado –, pelo que, do ponto de vista do princípio da igualdade, não existe uma diferença muito significativa entre aqueles que adquiriram já o estatuto de pensionistas e os trabalhadores que, contando já com uma longa carreira contributiva, se encontram prestes a preencher os requisitos legais para atingirem a mesma condição jurídica.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

60. É, assim, de concluir que o reconhecimento do direito à pensão e a tutela específica de que ele goza não afastam, à partida, a possibilidade de redução do montante concreto da pensão. O que está constitucionalmente garantido é o direito à pensão, não o direito a um certo montante, a título de pensão. Este resulta da aplicação de critérios legalmente estabelecidos, mas de valor infraconstitucional.

A única norma constitucional que tem incidência no montante da prestação é a do n.º 4 do artigo 63º, que manda contabilizar "todo o tempo de trabalho" para o cálculo das pensões de velhice e de invalidez, independentemente do setor de atividade em que tiver sido prestado. O que se pretende, no entanto, aí salientar é o *princípio do aproveitamento total do tempo de trabalho*, permitindo a acumulação dos tempos de trabalho prestados em várias atividades e os respetivos descontos para os diversos organismos de segurança social (GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, pág. 819), o que não justifica, em si, a garantia de um determinado valor da pensão devida a um trabalhador em situação de aposentação.

2. O direito à pensão como manifestação do direito de propriedade (artigo 62.º da Constituição)

61. Como decorre da argumentação dos requerentes do Processo n.º 5/13, pode estar também em causa o direito à propriedade privada, na sua vertente de propriedade societário-pensionista, protegido pelo artigo 62º da Constituição.

No âmbito jurídico germânico, é corrente e generalizadamente aceite, quer pela doutrina, quer pela jurisprudência constitucional, a extensão do âmbito de proteção da garantia da propriedade privada às posições jurídicas subjetivas de direito público com conteúdo patrimonial. Pode aí colher-se uma elaboração dogmática em torno da admissibilidade da fundamentação da tutela dos direitos dos pensionistas no direito de propriedade, bem como acerca da extensão e consequências, no plano jurídico-constitucional, dessa mesma tutela.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Assim, o Tribunal Constitucional federal alemão tem considerado que devem ser consideradas “propriedade” aquelas posições jurídicas relativas a prestações do sistema público de segurança social que (i) estiverem adscritas ao titular do direito e (ii) se basearem numa prestação própria. A mesma instância jurisdicional teve já oportunidade de esclarecer que não é possível cindir a prestação de reforma em parte financiada pelo Estado e em parte resultante da contribuição própria, e que, portanto, se deve entender que a garantia constitucional da propriedade abrange a totalidade da posição jurídica. Do mesmo modo, da aplicação dos critérios elaborados pela dogmática geral da propriedade à matéria de prestações da segurança social resulta que a validade de normas legislativas que venham afetar posições jurídicas relativas a prestações sociais deverá ser aferida face aos critérios elaborados para a determinação do conteúdo e limites da propriedade, que são determinados pelo Tribunal Constitucional alemão em função do princípio da proporcionalidade.

62. Também a nível do direito internacional convencional, é comum o estabelecimento dessa conexão. Desde logo, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem tem repetidamente afirmado que os princípios relativos ao direito de propriedade, consagrado no artigo 1.º do Protocolo 1 da CEDH, se aplicam, em termos gerais, às situações em que estejam em causa pensões. Aquela disposição não garante, porém, o direito a adquirir propriedade ou a exigir uma quantia concreta a título de pensão. Todavia, quando um Estado tenha legislação que institua e regule o pagamento de pensões – independentemente de a sua natureza ser ou não contributiva – essa legislação gera um “interesse proprietário” que está abrangido pelo âmbito do mencionado Protocolo 1. Assim, a redução ou cancelamento de uma pensão pode ser considerada como uma interferência no gozo da propriedade que carece de fundamentação adequada. Nestes termos, é necessária uma intervenção por via legislativa, justificada pela necessidade de prossecução de um interesse público, e observando o princípio da proporcionalidade nas suas várias dimensões (cfr., por todos, o acórdão do TEDH *Grudic c. Serbia*, de 17 de abril de 2012).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

63. No fundo, os elementos de direito comparado a que vem de fazer-se referência permitem-nos chegar a uma dupla conclusão. Por um lado, doutrina e jurisprudência têm procurado fundar a tutela dos pensionistas no direito de propriedade nas situações em que os catálogos de direitos fundamentais que definem o parâmetro de validade das medidas legislativas e/ou administrativas passíveis de pôr em causa os direitos adquiridos dos pensionistas não contêm disposições relativas a direitos económicos, sociais e culturais, nomeadamente, ao direito à segurança social. Por outro lado, os critérios doutrinários e jurisprudenciais avançados para delimitar as consequências da tutela das prestações sociais – incluindo as pensões – em face do direito fundamental à propriedade privada acabam por reconduzir-se, de forma mais ou menos direta, à avaliação da conformidade das medidas passíveis de afetar as posições jurídicas em causa com os princípios da proteção da confiança e, acima de tudo, da proporcionalidade, nomeadamente na sua vertente de proibição do excesso.

64. No quadro constitucional português, e ainda que se admita a existência de uma dimensão proprietária no direito dos pensionistas, a sua proteção no específico âmbito de tutela do artigo 62.º é duvidosa, tendo em conta que existe uma norma dedicada ao direito à segurança social, aí se incluindo o direito à pensão - artigo 63.º (recusando essa possibilidade, MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, *A justificação da propriedade privada numa democracia constitucional*, Coimbra, 2007, pág. 963, com fundamento em que isso conduziria a uma alteração do conceito constitucional de propriedade). Acresce que não existe, no nosso sistema de segurança social, uma relação direta entre a pensão auferida pelo beneficiário e o montante das quotizações que tenha deduzido durante a sua vida ativa (embora haja uma relação sinalagmática entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações – artigo 54º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro). Isso porque o sistema previdencial não assenta num *sistema de capitalização individual*, mas num *sistema de repartição*, pelo qual os atuais pensionistas auferem pensões que são financiadas pelas quotizações dos trabalhadores no ativo e pelas contribuições das respetivas entidades empregadoras (artigo 56º da mesma Lei), de tal modo que não pode considerar-se que as pensões de reforma atualmente em



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pagamento correspondam ao retorno das próprias contribuições que o beneficiário tenha efetuado no passado. Regime que se torna extensivo à proteção social da função pública por via da convergência com o sistema de segurança social, que foi já implementado, na sequência do disposto no artigo 104º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 117/2006, de 20 de junho.

A obtenção de mais forte tutela a partir do direito de propriedade, como direito ao montante da pensão fixado, encontraria fundamento se pudesse ser estabelecida a equiparação plena dos efeitos ablatórios da suspensão do pagamento de parte da pensão à expropriação por utilidade pública. Pois então estaríamos indiscutivelmente situados no núcleo essencial do que é reconhecidamente uma ~~dimensão do direito de propriedade de natureza análoga aos direitos, liberdades e~~ garantias.

Mas essa equiparação não tem fundamento. Reduções parciais do quantitativo de uma prestação social não podem ser consideradas uma expropriação parcial, por dois motivos essenciais. Não se trata, em primeiro lugar, da subtração, através de um ato jurídico, de uma posição jurídica concreta, mas da determinação, em termos gerais e abstratos, do conteúdo de toda uma categoria de direitos. Não pode esquecer-se, em segundo lugar, que estamos perante uma posição com uma forte *componente social*, tanto do ponto de vista genético como funcional, correspondente à participação num fundo comum de solidariedade, organizado pelo Estado, a partir de contribuições de todos os trabalhadores e das entidades empregadoras, e parcialmente financiado por transferências de verbas do orçamento geral do Estado. O que, inequivocamente afasta esta posição das que têm uma exclusiva fonte *pessoal*, da esfera própria do titular.

Como se impõe concluir, rejeitada que seja a inclusão desta medida no âmbito de proteção do n.º 2 do artigo 62.º da Constituição, uma pronúncia definitiva sobre a questão de constitucionalidade fica sempre dependente do resultado da aplicação dos parâmetros de aferição que resultam dos princípios



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionais da igualdade e da proteção da confiança, em conjugação com o princípio da proporcionalidade.

3. A suspensão de 90% do subsídio de férias dos pensionistas à luz dos princípios da proteção da confiança, da igualdade e da proporcionalidade

65. No que respeita a este aspeto do problema, importa, antes de mais, reiterar que, do ponto de vista da tutela jurídico-constitucional, a proteção conferida ao direito à pensão não é substancial ou qualitativamente diferente da dispensada ao direito ao salário. De facto, trata-se, em ambos os casos, de direitos económicos, previstos, respetivamente, no artigo 63º e no artigo 59º da Constituição.

O que se pode dizer é que a Constituição é bastante mais explícita quanto ao elevado grau de proteção que lhe merece o salário: estabelece o direito a uma justa retribuição do trabalho, retribuição esta que deve ter em conta a duração e intensidade das tarefas desempenhadas, a sua penosidade ou perigosidade e as exigências por elas impostas em termos de conhecimentos, práticas e capacidades. Neste sentido, e sempre em condições de igualdade, o salário deve garantir uma existência condigna, a nível tanto individual como familiar, "compatíveis com o nível de vida exigido em cada etapa do desenvolvimento económico e social".

Quanto às pensões de reforma, a Constituição não contém disposições tão impressivas, sendo mesmo omissa sobre o regime de prestações do sistema de segurança social. Contudo, e como acima se viu, o direito à pensão de reforma sempre resultará de uma interpretação sistemática e combinada do direito à segurança social e ainda do direito à segurança económica das pessoas idosas, consagrado no artigo 72º, n.º 1, da Constituição (acórdão do Tribunal Constitucional n.º 576/96).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Não obstante, situando-se o direito ao salário e o direito à pensão de reforma ou de aposentação no mesmo plano, não se descortina uma razão para que, em relação a medidas passíveis de afetar, de forma inadmissível, qualquer desses direitos, se não deva basear um juízo de constitucionalidade em idênticos parâmetros, sem que isso impeça a consideração das características específicas de trabalhadores no ativo e de pensionistas, bem como das suas condições de vida gerais, quando seja necessário averiguar a conformidade com os princípios da proporcionalidade e da proteção da confiança.

Nestes termos, valem para os pensionistas, com as necessárias adaptações, o que se equacionou em relação aos trabalhadores da função pública, quanto ao significado e impacto da redução de rendimentos determinada pela suspensão do subsídio de férias, conjugada com um significativo aumento da carga fiscal, em virtude da alteração de escalões e da sobretaxa de IRS.

Como elemento diferenciador, numa visão de conjunto, importa considerar a cumulação desta medida, no âmbito subjetivo em causa, com a contribuição extraordinária de solidariedade, medida de incidência exclusiva sobre as pensões, mas que, na prática, coloca os pensionistas com pensões de valor superior a €1350 em situação equivalente aos trabalhadores no ativo, no ponto em que essa contribuição acaba por corresponder à redução salarial que a estes tem vindo a ser aplicada desde 2011.

66. No entanto, parece razoável sustentar que os pensionistas serão titulares de uma posição jurídica especialmente tutelada, no que respeita, em particular, ao princípio da proteção da confiança, o que parece ter sido também reconhecido pelo Tribunal Constitucional, no acórdão n.º 353/12, quando aí se afirmou que a «situação específica dos reformados e aposentados se diferencia da dos trabalhadores da Administração Pública no ativo, sendo possível quanto aos primeiros convocar diferentes ordens de considerações no plano da constitucionalidade».



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estamos, na verdade, perante um direito já constituído, e constituído mediante “descontos” efetuados durante toda a carreira contributiva, que é reportado ao passado como um facto já consumado. Chegado o momento em que cessou a vida ativa e se tornou exigível o direito às prestações, o pensionista já não dispõe de mecanismos de autotutela e de adaptação da sua própria conduta às novas circunstâncias, o que gera uma situação de confiança reforçada na estabilidade da ordem jurídica e na manutenção das regras que, a seu tempo, serviram para definir o conteúdo do direito à pensão.

Por outro lado, é *legítima* a confiança gerada na manutenção do exato montante da pensão, tal como fixado por ocasião da passagem à reforma. Sobretudo porque o nosso sistema é um *sistema de benefício definido*, em que se garante a cada pensionista uma taxa fixa de substituição sobre os vencimentos de referência.

E isso reflete-se também na tutela do *investimento na confiança*, que, sem dúvida, é de presumir ter existido por parte do titular do direito, e que decorre, não propriamente do facto de o pensionista ter efetuado contribuições enquanto trabalhador ativo – já que o nosso sistema é financiado *por repartição* e não *por capitalização* – mas da circunstância de, contando com o carácter definido do benefício, poder não ter sentido, justificadamente, a necessidade de se precaver por outras formas quanto a uma possível perda de rendimentos.

Sendo certo que se verificam, de forma clara e em grau elevado, todos os pressupostos exigíveis do lado da tutela da confiança, a dúvida só pode residir na relevância do interesse público que determinou a alteração legislativa, questão que remete para um controlo de *proporcionalidade em sentido estrito*, e para uma ponderação entre a frustração da confiança, com a extensão de que esta se revestiu, e a intensidade das razões de interesse público que justificaram a alteração legislativa.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

67. O proponente da norma abordou esta questão no Relatório do Orçamento de Estado para 2013, em que se faz a seguinte referência (pág. 41):

Por outro lado, e no que toca ao princípio da proteção da confiança, a circunstância de o nosso modelo de segurança social não ser configurado com base num sistema de capitalização, não pode deixar de pesar na ponderação das razões de interesse público, atrás invocadas, suscetíveis de justificar a medida. A esses razões acresce, de um modo especial, a própria sustentabilidade do sistema de segurança social, bem como a sua capacidade de continuar a assegurar o respetivo funcionamento em relação a gerações futuras.

As razões de interesse público a que aí se pretendia aludir radicam, por outro lado, nas conhecidas dificuldades de conjuntura económico-financeira e na necessidade de adoção de medidas de consolidação orçamental, de que – segundo se afirma – depende a própria manutenção e sustentabilidade do Estado Social (pág. 39).

No plano de análise em que nos colocamos, tudo ponderado, face à excecionalidade do interesse público em causa e o caráter transitório da medida, pode ainda entender-se, no limite, que a supressão de 90% do subsídio de férias aos pensionistas não constitui uma ofensa desproporcionada à tutela da confiança, justificando-se uma pronúncia no sentido de não desconformidade constitucional por referência a esse parâmetro de aferição.

68. É, no entanto, também necessária uma ponderação da específica posição jurídica dos pensionistas, no que se refere ao *princípio da igualdade*, tomando-se aqui como termo de referência comparativo a situação dos trabalhadores da função pública (que sofrem redução de vencimentos acrescida da suspensão do subsídio de férias, mas não a sujeição à contribuição extraordinária de solidariedade), os titulares de rendimentos sobre que não incidem nenhuma dessas medidas, ou os pensionistas que estão sujeitos à contribuição extraordinária



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de solidariedade, mas não à suspensão do subsídio de férias, por não integrarem o sistema de previdência público.

Foi já com fundamento na violação do princípio da igualdade proporcional que o acórdão do Tribunal Constitucional n.º 353/12 declarou a inconstitucionalidade da norma do artigo 25º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, que determinou, para o exercício orçamental de 2012, a suspensão dos subsídios de férias e de Natal ou equivalentes de aposentados e reformados, entendendo-se então que a argumentação aduzida para formular um juízo de inconstitucionalidade, nesse plano, quanto a idêntica medida aplicável aos trabalhadores da Administração Pública, era extensiva à situação dos reformados e pensionistas, sem necessidade de abordar aspetos específicos que em relação a estes a implementação da medida poderia autonomamente suscitar.

O Tribunal considerou, nessa decisão, que os efeitos cumulativos e continuados dos sacrifícios impostos às pessoas com remunerações ou pensões do setor público - resultante da redução salarial imposta aos trabalhadores da Administração Pública, implementada em 2011 e mantida em 2012, acrescida da supressão dos subsídios de férias e de Natal, aplicada em 2012, e que se estendeu, nesse ano, aos reformados e pensionistas -, não tem equivalente para a generalidade dos outros cidadãos que auferem rendimentos provenientes de outras fontes, correspondendo a uma diferença de tratamento que não encontra justificação bastante no objetivo da redução do défice público. Concluindo que o diferente tratamento imposto a quem auferir remunerações e pensões por verbas públicas ultrapassa os limites da proibição do excesso em termos de igualdade proporcional, apesar de se reconhecer a grave situação económico-financeira e a necessidade do cumprimento das metas do défice público estabelecidas nos referidos memorandos de entendimento.

Ora, há boas razões para considerar que a situação de desigualdade perante os encargos públicos que justificou esse juízo de inconstitucionalidade é agora mais evidente no que se refere aos pensionistas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

O Relatório do Orçamento do Estado para 2013 menciona a situação específica em que se encontram os reformados e pensionistas e, como aí se refere, foi precisamente “o reconhecimento do caráter específico da sua situação que conduziu o legislador a decidir, não só pela reposição de um montante equivalente a um dos subsídios, à semelhança do sucedido com os trabalhadores do setor público, mas também pela manutenção do pagamento equivalente a 10% do outro subsídio, ao contrário do que ocorrerá com os trabalhadores no ativo, aos quais será aplicada uma redução de 100%”.

Parece daqui depreender-se que, do ponto de vista de política legislativa, a *medida da diferença* que a situação particular dos pensionistas e, em especial, a sua maior debilidade perante as alterações das condições gerais de vida, pode justificar se reconduz ao menor sacrifício que lhes é imposto, em virtude de a supressão do subsídio de férias não atingir a sua integralidade, mas apenas o montante equivalente a 90%, situando-se a *diferença* no valor residual de 10% por comparação com a medida homóloga aplicada aos trabalhadores da Administração Pública no ativo.

Deve, no entanto, notar-se que, pelo efeito cumulado do conjunto das medidas que foram aplicadas, os pensionistas sofreram agora uma penalização superior à dos trabalhadores do setor público por referência ao ano de 2012.

De facto, o legislador determinou a reposição do pagamento de um dos subsídios, tal como se verificou com os trabalhadores do setor público, e manteve o pagamento de 10% do outro subsídio, ao contrário do que ocorreu com os trabalhadores no ativo, aos quais foi aplicada uma redução de 100%. Mas, em contrapartida, os pensionistas ficaram sujeitos a uma contribuição extraordinária de solidariedade (artigo 78º), que equivale à redução salarial já sofrida pelos trabalhadores no ativo, no que respeita às pensões até €5030,64, e que excede em muito essa redução salarial, no que se refere às pensões que se situem entre esse valor e €7545,96, que suportam, a esse título, uma taxa adicional de 15%, e ainda mais quanto às pensões acima deste último montante, sobre as quais incide a taxa adicional de 40%.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acresce que sobre os contribuintes em geral passou a incidir uma sobretaxa de 3,5% (artigo 187º), que aplicada aos titulares de pensões de reforma ou aposentação absorve, na prática, o pagamento do subsídio de Natal que havia sido reposto, deixando os pensionistas, nesse plano, em situação idêntica à dos trabalhadores do setor público no ativo, que, por efeito da incidência dessa mesma sobretaxa, se viram privados do montante correspondente a esse mesmo subsídio. A que ainda acresce o forte agravamento fiscal que decorre, de entre outras medidas, da alteração da estrutura dos escalões de rendimento coletável em IRS e da diminuição ou exclusão de deduções à coleta.

De tudo resulta que os pensionistas, por via da aplicação da contribuição extraordinária de solidariedade, que pretendeu estabelecer uma equiparação com a redução salarial da remuneração mensal imposta aos trabalhadores do setor público (sem considerar já a situação mais gravosa daqueles que auferem pensões mais elevadas), passaram a sofrer uma diminuição do rendimento disponível em medida idêntica à que já se verificava em relação a esses trabalhadores. Agravando-se também por essa via a situação de desigualdade, não só em relação a pensionistas que não sofrem a suspensão do subsídio de férias, como também em relação aos titulares de outros rendimentos, que apenas foram confrontados com o agravamento fiscal generalizado, que incide sobre todos os contribuintes.

É por isso de manter em relação à norma do artigo 77º o julgamento de inconstitucionalidade que foi já formulado no que se refere à norma do artigo 29º, n.º 1, aplicável aos funcionários e agentes administrativos, tanto que em relação aos pensionistas não se aplica, até por maioria de razão, qualquer dos argumentos já analisados a propósito desta última disposição, que, na perspetiva do proponente da norma, poderia justificar o tratamento diferenciado, o que se torna agora particularmente evidente por virtude da inexistência de uma vinculação ao interesse público, por parte dos pensionistas, e pela impossibilidade de se estabelecer, quanto a eles, qualquer padrão comparativo com os trabalhadores do setor privado no ativo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

69. Resta referir que as considerações já antes formuladas relativamente à disposição do artigo 29º, n.º 2, se aplicam *mutatis mutandis* ao universo de pensionistas que não se encontra abrangido pela contribuição extraordinária de solidariedade, que só afeta, segundo uma taxa progressiva, as pensões de valor mensal superior a €1350.

Trata-se de pensões de valor de tal modo baixo, que a supressão, ainda que parcial, do pagamento do subsídio de férias, independentemente do efeito cumulado de outras medidas, é de si excessivamente gravoso e justificativo de um juízo de inconstitucionalidade por violação do princípio da igualdade proporcional.

H. Contribuição extraordinária de solidariedade (artigo 78.º)

70. Os requerentes nos Processos n.ºs 2/2013, 5/2013, 8/2013 e 11/2013 consideram que as normas nos números 1 e 2 do artigo 78.º, e a título conseqüente, as restantes normas do mesmo artigo, enfermam de inconstitucionalidade com base, em síntese, nos seguintes fundamentos:

- A contribuição extraordinária de solidariedade criada pelas mencionadas normas pode ser definida como um imposto diverso do IRS, pelo que ao refletir uma fragmentação da tributação do rendimento das pessoas singulares, com agravamentos fiscais ditados para certas categorias de cidadãos, viola o princípio da unidade do imposto sobre o rendimento pessoal, previsto no n.º 1 artigo 104.º da Constituição;
- A mesma contribuição, na medida em que tributa, em acumulação com os agravamentos parafiscais previstos no artigo 77.º e com os agravamentos orçamentais em sede de IRS, uma categoria específica de pessoas em razão de critérios ligados à sua condição ou estatuto de inatividade laboral e não do critério constitucional da capacidade contributiva, discrimina negativamente, de forma desproporcionada e sem justificação constitucional, os pensionistas, em relação aos trabalhadores no ativo, do que resulta a violação dos princípios da



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

igualdade e da proporcionalidade, garantidos pela disposição do n.º 1 do artigo 104.º conjugada com as normas dos artigos 13.º e 18.º, n.º 2, da Constituição.

- Ao interpretar-se a CES como sacrifício adicional, redução de rendimento análoga à que é mantida para os funcionários públicos, colocam-se em causa os princípios da proteção da confiança e da igualdade perante os encargos públicos, na medida em que configura uma diferenciação discriminatória dos pensionistas na participação nos encargos com a diminuição do défice público.

- As normas violam ainda o núcleo essencial de direitos patrimoniais de propriedade, garantidos pelo n.º 1 do artigo 62.º da CRP e de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição.

71. A Lei n.º 66-B/2012 institui, no artigo 78.º, uma medida com a mesma designação daquela que fora já prevista nas leis que aprovaram os orçamentos do Estado para 2011 e 2012 (artigos 162º, n.º 1, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e 20.º, n.º 1, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro), mas que se caracteriza, genericamente, não só pelo acréscimo da sua base de incidência, como também pelo alargamento do universo das pensões atingidas.

Passam a estar abrangidas pela contribuição extraordinária de solidariedade (CES) pensões de montante significativamente inferior (a partir de €1350) e a medida passa a afetar, para além das pensões pagas por entidades públicas, todas as prestações pecuniárias vitalícias devidas a qualquer título a aposentados, reformados, pré-aposentados ou equiparados que não estejam expressamente excluídas por disposição legal. São irrelevantes, para este efeito, e por força da lei, a designação das prestações (pensões, subvenções, subsídios, rendas, seguros, indemnizações por cessação de atividade, prestações atribuídas no âmbito de fundos coletivos de reforma ou outras), a forma que revistam (por exemplo, pensões de reforma de regimes profissionais complementares), bem como a natureza pública, privada, cooperativa ou outra, e o grau de independência ou autonomia da entidade processadora (incluindo-se as suportadas por institutos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

públicos, entidades reguladoras, de supervisão ou controlo, empresas públicas, de âmbito nacional, regional ou municipal, caixas de previdência de ordens profissionais e por pessoas coletivas de direito privado ou cooperativo).

Deste modo, as pensões pagas a um único titular passam agora a estar sujeitas a uma contribuição extraordinária de solidariedade, cuja taxa varia de forma progressiva, nos seguintes termos:

- 3,5% sobre a totalidade das pensões de valor mensal entre €1350 e €1800;

- 3,5% sobre o valor de €1800 e 16% sobre o remanescente das pensões de valor mensal entre €1800,01 e €3750, perfazendo uma taxa global que varia entre 3,5% e 10%;

- 10% sobre a totalidade das pensões de valor mensal superior a €3750.

Acresce que, neste último escalão, são aplicadas, em acumulação com a taxa de 10%, as seguintes percentagens:

- 15% sobre o montante que exceda 12 vezes o valor do IAS (€5030,64) mas que não ultrapasse 18 vezes aquele valor (€7545,96);

- 40% sobre o montante que ultrapasse 18 vezes o valor do IAS (€7545,96).

A CES passa assim a abranger, não apenas as pensões pagas por entidades públicas (Caixa Geral de Aposentações, Centro Nacional de Pensões ou quaisquer outras entidades públicas, diretamente ou por intermédio de fundos de pensões), mas ainda, por força do n.º 3 do artigo 78.º, «todas as prestações pecuniárias vitalícias devidas a qualquer título a aposentados, reformados, pré-aposentados ou equiparados que não estejam expressamente excluídas por disposição legal, incluindo as atribuídas no âmbito do sistema complementar, designadamente no regime público de capitalização e nos regimes complementares de iniciativa coletiva». Estão, assim, inequivocamente abrangidas pela medida as pensões a cargo dos comumente designados primeiro e segundo pilares do sistema de segurança social, ou seja, as dos regimes previdenciais geridos pelo Estado e as que correspondem aos rendimentos proporcionados por planos de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pensões criados por regimes previdenciais de natureza complementar de iniciativa empresarial ou coletiva.

O n.º 3 do artigo 78.º, numa interpretação *a contrario*, afasta a possibilidade de sujeição à CES de planos de pensão de iniciativa individual (que constituem o terceiro pilar do sistema), na medida em que, no corpo da disposição, manda incluir neste regime apenas as pensões atribuídas “nos regimes complementares de iniciativa coletiva”. Sendo assim, parece que terão que corresponder a esta característica todos os regimes complementares a que é feita menção nas várias alíneas desse preceito, incluindo as prestações resultantes de descontos ou contribuições efetuados em “atividade por conta própria” (alínea c) do n.º 3 do artigo 78.º).

Um elemento que se mantém idêntico ao das medidas adotadas nos Orçamentos de Estado anteriores é a consignação do valor resultante da CES, que, nos termos do n.º 8 do artigo 78.º, «reverte a favor do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., no caso das pensões atribuídas pelo sistema de segurança social e pela Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, e a favor da CGA, I.P., nas restantes situações», mantendo-se, assim, adstrito a uma finalidade específica.

72. No Relatório sobre o Orçamento de Estado para 2013, o Ministério das Finanças inclui a CES na lista de “medidas do lado da redução de despesa”, explicando que, com ela, se “visa alcançar um efeito equivalente à medida de redução salarial aplicada aos trabalhadores do setor público em 2011 e 2012 e que será mantida em 2013, com a diferença de que os limites de rendimento a partir da qual a mesma é aplicada aos reformados e pensionistas são inferiores em 10% aos limites fixados para os ativos. (...) Esta diferença de limites explica-se pelo facto dos rendimentos de pensões já não estarem sujeitos a contribuições para sistemas de previdência (RGSS ou CGA), contribuições essas que para os rendimentos do trabalho ascendem a 11% sobre o rendimento bruto auferido. Procurou-se, deste modo, criar uma situação de tendencial proximidade de efeito líquido na aplicação



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

das medidas, entre ativos e pensionistas, tendo por referência níveis de rendimento equivalentes (após contribuições obrigatórias para sistemas de previdência). Para pensões de elevado valor (superiores a €5.030), cumulativamente à redução de 10%, é exigida ainda uma contribuição extraordinária de solidariedade aos pensionistas, em linha com medida semelhante já aplicada em 2012”.

Todavia, esta qualificação poderá ser questionada no ponto em que, ao contrário dos anos anteriores, recaem no âmbito de incidência da CES quaisquer rendimentos de pensões ou equivalentes “independentemente da natureza pública, privada, cooperativa ou outra, e do grau de independência ou autonomia da entidade processadora” (artigo 78.º, n.º 3, alínea b)), aí se incluindo as pensões ou similares pagas por pessoas coletivas de direito privado ou cooperativo, como são os casos, por exemplo, das instituições de crédito, através dos respetivos fundos de pensões, das companhias de seguros e entidades gestoras de fundos de pensões e, até de direito público, como a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS), relativamente às quais não existe qualquer relação com a despesa do Estado.

A dúvida quanto à qualificação como medida do lado da despesa, foi também levantada, do ponto de vista contabilístico, no Parecer Técnico n.º 6/2012 da Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República, no qual se afirma, a propósito da CES que “o Ministério das Finanças considerou esta medida no lado da despesa mas, estando em causa a aplicação de uma contribuição sobre o valor das pensões (prevista no artigo 76º da proposta de lei do OE/2013), esta situação estará na fronteira entre uma redução de despesa ou um aumento de receita”.

No sentido da qualificação como “receita do sistema previdencial” aponta ainda o *modus operandi* da efetivação da medida, conforme o previsto no n.º 8 do artigo 78.º, que determina, no caso de pensões não pagas por entidades públicas, que as entidades processadoras procedam à retenção na fonte do valor correspondente à contribuição e a entreguem, dentro de determinado prazo, à Caixa



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Geral de Aposentações, em correspondência com os procedimentos similares de arrecadação de receitas em sede fiscal.

73. Deste modo, no que se refere ~~às pensões~~ processadas e pagas pelo sistema público de segurança social, a CES ~~assume~~ o efeito prático de uma medida de redução de despesa. Até ao limite de €5030,64 visa obter, como se esclareceu no Relatório do OE para 2013, um efeito equivalente à redução salarial que tem vindo a ser aplicada aos trabalhadores do setor público desde 2011, o que surge evidenciado também pela corresponsabilidade do valor percentual da dedução relativamente à redução remuneratória também prevista no artigo 27º, n.º 1, da Lei do OE. E o efeito continua a ser, ainda neste mesmo âmbito, de redução da despesa pública quanto às pensões sobre que incide a percentagem adicional de 15%, quando o montante que exceda 12 vezes o valor do IAS (€5030,64), e de 40%, quando o montante que ultrapasse 18 vezes o valor do IAS (€7545,96). Ainda que, neste último caso, se sujeite os respetivos titulares a um contributo mais gravoso, por se tratar de prestações de valor elevado que se entendeu poderem suportar um sacrifício extraordinário em nome do princípio da solidariedade, face às dificuldades crescentes de sustentabilidade da segurança social e do sistema público de pensões, sujeito no ano de 2013 a um acréscimo de esforço financeiro que, em último termo, teria se ser coberto por transferências do Orçamento de Estado.

Neste âmbito de incidência, a norma do n.º 2 do artigo 78º da Lei do OE, tendo o referido efeito de diminuição conjuntural das pensões, por força da aplicação de taxas fortemente progressivas, não deixa de constituir um instrumento financeiro de redução de despesa pública, visto que estamos ainda perante pensões do chamado primeiro pilar de proteção social, e que são suportadas pelo orçamento da segurança social ou da Caixa Geral de Aposentações, apenas se diferenciando relativamente à norma do n.º 1, na apreciação da questão de constitucionalidade, por se tratar, nesse outro caso, da imposição de um sacrifício muito mais intenso.

Já o mesmo não pode afirmar-se quanto à sujeição das pensões dos regimes substitutivos e dos regimes complementares, de iniciativa pública ou de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

iniciativa coletiva privada, à contribuição extraordinária de solidariedade, nos termos genericamente previstos para as pensões atribuídas pelo sistema de segurança social ou pela CGA. Neste caso, as entidades processadoras devem efetuar a dedução da contribuição e entregá-la à CGA, até ao dia 15 do mês seguinte àquele em sejam devidas as prestações (artigo 78.º, n.º 8), pelo que a CES produz aqui o efeito exclusivo de um aumento de receita, por via da transferência de verbas para o sistema público de segurança social.

74. Embora financeiramente suscetível de ser perspectivada de modo ambivalente, privilegiando o efeito prático do lado da despesa ou da receita consoante o seu âmbito subjetivo de incidência, a CES é juridicamente configurada no preceito que institui a medida, de modo unitário, como uma *contribuição para a segurança social*, ainda que apresente a particularidade de ser exigida aos atuais beneficiários dos regimes previdenciais. Aliás, em conformidade com esta natureza de tributo para a segurança social e não de redução formal do montante da prestação, nos termos do artigo 53.º do CIRS, o valor da pensão, apurado sem ter em conta a incidência da CES, continua a fornecer a indicação do rendimento bruto tributável pela categoria H. O montante que resulta da aplicação da CES entra, porém, no passo seguinte, como dedução específica para apuramento da matéria coletável, nos termos da alínea b) do n.º 4 do referido preceito que manda deduzir “as contribuições obrigatórias para regimes de proteção social ...”.

Sem dúvida que a incidência, em geral, de uma obrigação contributiva sobre os próprios beneficiários ativos representa um desvio ao funcionamento do sistema, na medida em que introduz uma nova modalidade de financiamento da segurança social que abarca os próprios beneficiários das prestações sociais, pondo em causa, de algum modo, o princípio da contributividade, que tem pressuposta a ideia de uma relação sinalagmática direta entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações (artigo 54º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro). O que se torna ainda mais evidente quando a obrigação incide sobre os beneficiários de modalidades privadas de proteção social, que são exteriores ao sistema público de segurança social.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No entanto, a circunstância de o sistema previdencial assentar fundamentalmente no autofinanciamento, através das quotizações dos trabalhadores e das contribuições das entidades empregadoras, não obsta a que possa recorrer a outras fontes de financiamento, incluindo outras receitas fiscais legalmente previstas, como decorre do artigo 92.º da Lei n.º 4/2007.

A receita obtida através de um tributo para-fiscal que incide sobre os pensionistas dos regimes complementares e substitutivos não deixa de corresponder a uma forma de financiamento da segurança social, em termos que equivalem às quotizações dos trabalhadores no âmbito da obrigação contributiva. Num contexto de emergência económica e financeira, a contribuição visa, por outro lado, contrariar a tendência deficitária da segurança social e permitir satisfazer os compromissos assumidos com as prestações do regime geral de segurança social e de proteção social da função pública.

E importa reter que os regimes complementares se encontram especialmente regulados nos artigos 81.º e seguintes da Lei n.º 4/2007, e, ainda que de iniciativa privada, integram também o sistema de segurança social, que assenta num *princípio de complementaridade*, traduzido na articulação de várias formas de proteção social públicas, sociais, cooperativas, mutualistas e privadas com o objetivo de melhorar a cobertura das situações abrangidas e promover a partilha de responsabilidades - artigo 15.º (sobre o fundamento e legitimidade dos regimes complementares, ILÍDIO DAS NEVES, *Os regimes complementares de segurança social*, in *Revista de Direito e Estudos Sociais*, Ano XXXVI, n.º 4, Outubro-Dezembro de 1994, págs. 286 e segs.).

A contribuição, mesmo quando exigida aos titulares de complementos de reforma, está, por isso, estreitamente associada aos fins da segurança social, além de que esses pensionistas beneficiam da solvabilidade do sistema e tiram vantagem do seu eficaz financiamento, na medida em que o reforço de proteção social que poderão obter por via da atribuição de prestações complementares só se torna



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efetivo se o Estado continuar a satisfazer pontualmente as prestações concedidas pelo sistema previdencial, de que eles são também destinatários.

As considerações que antecedem justificam, por maioria de razão, a sujeição à contribuição extraordinária de solidariedade dos pensionistas dos denominados regimes especiais, dada a natureza substitutiva das prestações que aí estão em causa (artigo 53º da Lei n.º 4/2007). —

75. Tratando-se de uma *contribuição para a segurança social*, como tudo indica, não obstante a sua atipicidade, ela não está sujeita aos princípios tributários gerais, e designadamente aos princípios da unidade e da universalidade do imposto, não sendo para o caso mobilizáveis as regras do artigo 104.º, n.º 1, da Constituição relativas ao imposto sobre o rendimento pessoal.

Isso porque a contribuição para a segurança social prevista no artigo 78º da Lei do Orçamento do Estado apresenta diversos traços diferenciadores da conceção tributária estrita dos impostos, quer quanto aos objetivos, quer quanto à estrutura jurídica. É uma receita *consignada*, na medida em que se destina a satisfazer, de modo imediato, as necessidades específicas do subsistema contributivo da segurança social, distinguindo-se por isso dos impostos, que têm como finalidade imediata e genérica a obtenção de receitas para o Estado, em vista a uma afetação geral e indiscriminada à satisfação de encargos públicos. E não possui um caráter de *completa unilateralidade* uma vez que os regimes complementares têm o seu suporte jurídico-institucional no sistema de segurança social globalmente considerado, e não deixam de manter uma relação de proximidade com o regime contributivo (que é, por natureza, obrigatório), retirando um benefício indireto do seu eficaz funcionamento (quanto à caracterização jurídica da contribuição para a segurança social, ILÍDIO DAS NEVES, *Direito da Segurança Social*, Coimbra, 1996, pág. 360).

Trata-se, assim, de um encargo enquadrável no *tertium genus* das “demais contribuições financeiras a favor dos serviços públicos”, a que passou a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fazer-se referência, a par dos impostos e das taxas, na alínea i) do n.º 1 do art.º 165.º da Constituição.

A situação não é, por isso, também, inteiramente equivalente à analisada no acórdão do Tribunal Constitucional n.º 186/93 (cuja orientação foi depois também seguida pelo acórdão n.º 1203/96), em que se considerou (ainda que apenas para verificar se a determinação da incidência e da taxa da contribuição está sujeita a reserva de lei) que as contribuições para a segurança social que têm como sujeito passivo a entidade patronal, «quer sejam havidas como verdadeiros impostos, quer sejam consideradas como uma figura contributiva de outra natureza, sempre deverão estar sujeitas aos mesmos requisitos a que aqueles se acham constitucionalmente obrigados». Esta sujeição às regras constitucionais, na lógica argumentativa do acórdão, decorre do facto de «as prestações pecuniárias em que estas contribuições se traduzem, talqualmente os impostos, revestirem carácter definitivo e unilateral», caracterização que não é inteiramente transponível para o tributo em causa, pelas considerações já precedentemente formuladas, nem sequer quando a contribuição incide sobre pensões dos regimes complementares e substitutivos.

E, deste modo, independentemente das variantes que a norma do artigo 78º, ao prever a contribuição extraordinária de solidariedade, possa colocar - quer quando esta equivale a uma medida de redução de despesa, quer quando constitui uma estrita medida de obtenção de receita -, a questão de constitucionalidade que vem suscitada acaba por ~~reconduzir-se à alegada violação do direito de propriedade e dos princípios da igualdade, da proporcionalidade e da protecção da confiança.~~

76. Um aspeto que se torna evidente, por tudo o que já anteriormente se expôs, é que os pensionistas afetados pela medida não se encontram na mesma situação de qualquer outro cidadão, justamente porque são beneficiários de pensões de reforma ou de aposentação e de complementos de reforma, e é a sua distintiva situação estatutária que determina a incidência da CES, como medida conjuntural, com a finalidade específica de assegurar a sua participação no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

financiamento do sistema de segurança social, num contexto extraordinário de exigências de financiamento que, de outra forma, sobrecarregariam o Orçamento do Estado ou se transfeririam para as gerações futuras.

A Constituição não estabelece a proporção em que o financiamento da segurança social depende de qualquer uma das suas fontes, sendo essa matéria que está em grande medida à disposição do Estado no âmbito da sua liberdade de conformação política e legislativa (GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, pág. 817).

No caso concreto, a imposição de um tributo com a natureza de uma contribuição para a segurança social, traduz-se, em grande parte, na imediata redução de despesa por via da dedução de uma percentagem dos montantes devidos a título de pensão de reforma ou de aposentação pelas próprias entidades a que está consignada e, noutra parte, incidindo sobre titulares de complementos de reforma e de pensões com um regime especial, corresponde a uma forma de financiamento que é assegurada pelos beneficiários ativos de prestações. Podendo descortinar-se na sua própria condição de pensionistas o fundamento material bastante para, numa situação de exceção, serem chamados a contribuir para o financiamento do sistema, o que afasta, à partida, o carácter arbitrário da medida.

A sujeição dos pensionistas a uma contribuição para o financiamento do sistema de segurança social, de modo a diminuir a necessidade de afetação de verbas públicas, no quadro de distintas medidas articuladas de consolidação orçamental, que incluem também aumentos fiscais e outros cortes de despesas públicas, apoia-se numa racionalidade coerente com uma estratégia de atuação cuja definição cabe ainda dentro da margem de livre conformação política do legislador.

E os quantitativos das novas contribuições fixados pelo artigo 78º, da Lei do Orçamento do Estado, não se revelam excessivamente diferenciadores, face às razões que se admitiram como justificativas da imposição desta medida



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

penalizadora dos pensionistas, sendo as percentagens relativas ao montante das pensões constantes do n.º 1, similares às das reduções das remunerações de quem auferir por verbas públicas, constantes do artigo 27.º do mesmo diploma, e que foi considerado situarem-se ainda dentro dos limites do sacrifício exigível, de que se excluam todos aqueles que auferem pensões inferiores a €1350.

E se as percentagens das contribuições que incidem sobre as pensões abrangidas pelo n.º 2, do mesmo artigo 78º, atingem valores bem mais elevados, elas também incidem sobre pensões cujo montante não deixa de justificar um maior grau de progressividade. A prossecução do fim de interesse público que preside a esta medida e a sua emergência, aliadas a um imperativo de solidariedade, tem uma valia suficiente para fundamentar a diferenciação estabelecida entre o n.º 1 e o n.º 2 do artigo 78º.

77. Quanto à análise dos princípios da proporcionalidade e da proteção da confiança não pode deixar de se ter presente quer a recente evolução verificada no regime previdencial de segurança social quer, sobretudo, a natureza conjuntural da CES.

No que se refere ao regime previdencial de segurança social, o critério de determinação dos montantes das pensões, que provinha do Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de setembro, e em certa medida era ainda tributário do modelo concebido nos anos 60 (limitando-se a considerar como remuneração relevante para fixação do montante global da pensão a correspondente aos melhores 10 anos dos últimos 15 da carreira contributiva), foi profundamente alterado pela Lei de Bases da Segurança Social aprovada pela Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto, que estipulou o princípio segundo o qual o cálculo de pensões de velhice devia ter por base os rendimentos de trabalho de toda a carreira contributiva (artigo 57.º, n.º 3).

O Governo e os parceiros sociais comprometeram-se entretanto a adotar medidas destinadas a assegurar o equilíbrio financeiro do sistema de segurança social, incluindo no que se refere à reformulação do cálculo das pensões, e nessa sequência foi publicado o Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de fevereiro, que veio



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estabelecer como regra a consideração, para efeitos do cálculo da pensão, das remunerações anuais revalorizadas de toda a carreira contributiva, medida que era justificada não só pela necessidade de assegurar sustentabilidade financeira do sistema de segurança social, mas também por razões de justiça social (*Acordo para a Modernização da Proteção Social*, de 20 de novembro de 2001).

E posteriormente foi celebrado um novo acordo de concertação social que teve em vista complementar a reforma de 2001/2002, e que pretendeu realizar dois objetivos essenciais: (i) acelerar o prazo de transição para a nova fórmula de cálculo das pensões; (ii) introduzir um limite superior para o cálculo das pensões baseado nos últimos anos da carreira contributiva (*Acordo sobre a Reforma da Segurança Social*, de 10 de outubro de 2006).

São esses objetivos que surgem plasmados no novo regime do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, publicado em desenvolvimento da atual Lei de Bases da Segurança Social, que visou dar concretização prática ao princípio da *aceleração da transição para a nova fórmula de cálculo de pensões*, tornando-se aplicável aos contribuintes inscritos até 31 de dezembro de 2001 (e, portanto, àqueles cuja carreira contributiva decorreu em parte ainda na vigência do Decreto-Lei n.º 329/93) (artigos 33º e 34º) e estabeleceu uma *limitação do montante da pensão* destinada a impedir que, por razões de justiça social e equidade contributiva, venha a ser atribuída uma pensão que se mostre ser excessiva (artigo 101º).

Por outro lado, foi introduzido um fator de sustentabilidade no cálculo do montante da pensão, que permite uma regressão do seu valor em função da alteração da esperança média de vida - artigo 35º (sobre a evolução legislativa do sistema de segurança social, o acórdão n.º 188/2009, que se pronunciou pela não inconstitucionalidade da norma que fixou um teto máximo para o valor das pensões).

78. Também no domínio do sistema de proteção social da função pública, foram introduzidas importantes alterações.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, veio insituir mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões, e nesses termos, a Caixa Geral de Aposentações deixou, a partir de 1 de janeiro de 2006, de proceder à inscrição de subscritores (artigo 1º), sendo que o pessoal que inicie funções a partir dessa data ao qual, nos termos da legislação vigente, fosse aplicável o regime de proteção social da função pública em matéria de aposentação (em razão da natureza da instituição a que venha a estar vinculado, do tipo de relação jurídica de emprego de que venha a ser titular ou de norma especial que lhe conferisse esse direito), é obrigatoriamente inscrito no regime geral da segurança social (artigo 2º).

E o Decreto-Lei n.º 117/2006, de 20 de junho, veio também estabelecer a transição do regime de proteção social dos funcionários e agentes da Administração Pública, em contrato de trabalho, para o regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem, passando a cobrir as eventualidades de proteção na doença, doenças profissionais, maternidade e desemprego através dos regimes jurídicos do subsistema previdencial, com as particularidades previstas nesse diploma.

79. Esta evolução de política legislativa aponta já para uma gradual adaptação do quadro legal das pensões aos novos condicionalismos sociais, de modo a garantir-se a maior equidade e justiça social na sua concretização, e que corresponde a um dos princípios legalmente assumidos do sistema previdencial (artigo 63º da Lei n.º 4/2007).

Por outro lado, as normas ora impugnadas surgem impulsionadas por uma necessidade conjuntural e emergente de redução da afetação de verbas públicas à manutenção do sistema de segurança social.

A CES foi, na realidade, concebida exclusivamente para fazer face, juntamente com outras medidas, à situação de crise económico-financeira, que terá



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

transitoriamente também exigido, no quadro das opções de base feitas pelo poder político, um urgente reforço do financiamento do sistema de segurança social, à custa dos próprios beneficiários.

Perante a conjugação de uma diminuição das receitas do sistema de segurança social, face ao forte aumento do desemprego, redução dos salários e às novas tendências migratórias, com um aumento das despesas com o apoio ao desemprego e às situações de pobreza, e à consequente necessidade do Estado subsidiar o sistema de segurança social, agravando desse modo o défice público, o legislador, a título excecional e numa situação de emergência, optou por estender aos pensionistas o pagamento de contribuições do sistema de segurança social do qual são direta ou indiretamente beneficiários, apenas durante o presente ano orçamental.

É, pois, atendendo à natureza excecional e temporária desta medida, tendo por finalidade a satisfação das metas do défice público exigidas pelo Programa de Assistência Económica e Financeira, que a sua conformidade com os princípios estruturantes do Estado de direito democrático deve ser avaliada.

80. São conhecidos, e foram já aqui recordados, os critérios a que o Tribunal Constitucional dá relevância para que haja lugar à tutela jurídico-constitucional da «confiança».

E não pode deixar de reconhecer-se que as pessoas na situação de reforma ou aposentação, tendo chegado ao termo da sua vida ativa e obtido o direito ao pagamento de uma pensão calculada de acordo com as quotizações que deduziram para o sistema de segurança social, têm expectativas legítimas na continuidade do quadro legislativo e na manutenção da posição jurídica de que são titulares, não lhes sendo sequer exigível que tivessem feito planos de vida alternativos em relação a um possível desenvolvimento da atuação dos poderes públicos suscetível de se repercutir na sua esfera jurídica.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Todavia, em face do condicionalismo que rodeou a implementação da contribuição extraordinária de solidariedade, não só as expectativas de estabilidade na ordem jurídica surgem mais atenuadas, como são sobretudo atendíveis relevantes razões de interesse público que justificam, em ponderação, uma excecional e transitória descontinuidade do comportamento estadual.

Como já resulta da ponderação efetuada noutro local, a propósito deste princípio, o interesse público a salvaguardar, não só se encontra aqui perfeitamente identificado, como reveste uma importância fulcral e um caráter de premência que lhe confere uma manifesta prevalência, ainda que não se ignore a intensidade do sacrifício causado às esferas particulares atingidas pela nova contribuição.

No que se refere às pensões abrangidas pelo n.º 2 do artigo 78º, cabe adicionalmente referir que essas prestações já haviam sido objeto de uma contribuição extraordinária de solidariedade de 10 %, incidindo sobre o montante que excede aquele valor, por força do artigo 162º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Lei do OE de 2011), e que veio a ser agravada, em termos idênticos aos agora previstos, através do n.º 15 do artigo 20º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Lei do OE de 2012).

Não há, pois, nenhuma evidência, em todo este contexto, de uma infração ao princípio da proteção da confiança.

81. Nem parece que possa ter-se como violado o princípio da proporcionalidade, em qualquer das suas vertentes de adequação, necessidade ou justa medida.

Como observa REIS NOVAIS, o princípio da *idoneidade* ou da *aptidão* significa que as medidas legislativas devem ser aptas a realizar o fim prosseguido, ou, mais rigorosamente, devem, de forma sensível, contribuir para o alcançar.

No entanto, o controlo da idoneidade ou adequação da medida, enquanto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vertente do princípio da proporcionalidade, refere-se exclusivamente à aptidão objetiva e formal de um meio para realizar um fim e não a qualquer avaliação substancial da bondade intrínseca ou da oportunidade da medida. Ou seja, uma medida é idónea quando é útil para a consecução do um fim, quando permite a aproximação do resultado pretendido, quaisquer que sejam a medida e o fim e independentemente dos méritos correspondentes. E, assim, a medida só será suscetível de ser invalidada por inidoneidade ou inaptidão quando os seus efeitos sejam ou venham a revelar-se indiferentes, inócuos ou até negativos tomando como referência a aproximação do fim visado (*Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra, 2004, págs. 167-168).

No caso vertente, é patente que a incidência de um tributo parafiscal sobre o universo de pensionistas como meio de reduzir excecional e temporariamente a despesa no pagamento de pensões e obter um financiamento suplementar do sistema de segurança social é uma medida adequada aos fins que o legislador se propôs realizar.

Quanto a saber se para atingir esse objetivo, o meio efetivamente escolhido é o *necessário* ou *exigível*, por não existirem outros meios, em princípio, tão idóneos ou eficazes, que pudessem obter o mesmo resultado de forma menos onerosa para as pessoas afetadas, não se vislumbra, num critério necessariamente de evidência, a existência de alternativas que, mantendo uma coerência com o sistema no qual estas medidas se situam, com igual intensidade de realização do fim de interesse público, lesassem em menor grau os titulares das posições jurídicas afetadas.

Nestes termos, a medida cumpre o princípio da necessidade.

Por fim, a norma suscitada não se afigura ser ~~desproporcionada~~ ou excessiva, tendo em consideração o seu caráter excecional e transitório e o patente esforço em graduar a medida do sacrifício que é exigido aos particulares em função do nível de rendimentos auferidos, mediante a aplicação de taxas progressivas, e



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

com a exclusão daqueles cuja pensão é de valor inferior a €1350, relativamente aos quais a medida poderia implicar uma maior onerosidade.

Acresce que, em termos práticos, ~~ela corresponde, em grande parte, a uma extensão da medida de redução salarial já aplicada aos trabalhadores do setor público em 2011 e 2012, e que foi mantida em 2013, a qual no acórdão n.º 396/2011 também se considerou não ser desproporcionada ou excessiva.~~

Relativamente à previsão do n.º 2 do artigo 78º da Lei do Orçamento do Estado, a questão de constitucionalidade justifica, no entanto, outros desenvolvimentos, por estar aí em causa a aplicação de taxas fortemente progressivas que se alega revestirem uma natureza confiscatória.

82. Defende o Requerente do pedido formulado no processo n.º 2/2013 que a carga de esforço tributário que é potenciada pelo disposto no artigo 78.º da Lei do Orçamento do Estado pode, igualmente, pôr em causa direitos patrimoniais conexos com o direito de propriedade privada, que se reconduz à norma do n.º 1 do artigo 62.º da Constituição e que ~~beneficia, com adaptações, do regime garantístico dos direitos, liberdades e garantias contido no seu artigo 18º.~~

O mesmo argumento foi já mobilizado relativamente à suspensão parcial do subsídio de férias dos reformados e pensionistas, mantendo-se válidas as considerações que, a esse propósito, foram formuladas.

De facto, essa perspetiva poderia arrancar da ideia de que o conceito de propriedade vertido no citado preceito constitucional não se circunscreve aos direitos reais tipificados no Código Civil, mas engloba outros direitos com relevância económica direta, tais como os salários ou as pensões de reforma, constituindo um equivalente de «património» (sobre estes aspetos, MARIA LÚCIA AMARAL, *Responsabilidade do Estado e dever de indemnizar do legislador*, Coimbra, 1998, págs. 547 e segs.; SOUSA FRANCO/OLIVEIRA MARTINS, *A Constituição Económica Portuguesa*, Coimbra, 1993, pág. 174).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A posição foi também sufragada pelo Tribunal Constitucional no acórdão n.º 491/02, em que se entendeu que «o direito de propriedade a que se refere o artigo 62.º da Constituição não abrange apenas a *proprietas rerum*, os direitos reais menores, a propriedade intelectual e a propriedade industrial, mas também outros direitos que normalmente não são incluídos sob a designação de «propriedade», tais como, designadamente, os direitos de crédito e os «direitos sociais» – incluindo, portanto, partes sociais como as ações ou as quotas de sociedades» (no mesmo sentido ainda os acórdãos n.ºs 273/04 e 374/03).

No entanto, mesmo que situemos o direito à pensão neste plano de análise, a violação do direito à propriedade, por virtude da redução do montante das prestações que forem devidas a esse título, apenas poderia colocar-se se fosse possível afirmar um estrito princípio de corresponsabilidade no âmbito da relação jurídica de segurança social, de modo a que existisse efetiva equivalência entre o montante das contribuições e o valor das prestações.

Todavia o princípio que vigora é antes de uma *equivalência global* que poderá sempre ser corrigida em função do princípio da solidariedade, como um dos fatores estruturantes do sistema de segurança social (JOÃO LOUREIRO, *Adeus ao estado social? O insustentável peso do não-ter*, BFD 83 (2007), págs. 168-169).

Estes aspetos foram analisados no já citado acórdão n.º 188/2009, onde se afirmou:

A referência legal a uma *relação sinalagmática direta* entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações parece pressupor um princípio contratualista de corresponsabilidade entre os direitos e obrigações que integram a relação jurídica de segurança social. Mas diversos outros indicadores apontam no sentido de que o legislador pretendeu apenas referir-se à necessária interdependência entre o direito às prestações e a obrigação de contribuir, o que não significa que exista uma direta correlação entre a contribuição paga e o valor da pensão a atribuir (cfr. ILÍDIO DAS NEVES, *Direito da Segurança Social. Princípios Fundamentais numa Análise Prospetiva*, Coimbra, 1996, págs. 303 e segs.).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Em primeiro lugar, o âmbito material do sistema previdencial não se circunscreve às pensões de invalidez e velhice, mas abrange diversas outras eventualidades que determinam perda de rendimentos de trabalho, como a doença, maternidade, paternidade e adoção, desemprego, acidentes de trabalho e doenças profissionais, ou a morte, não estando excluído, sequer, que a proteção social que assim se pretende garantir seja alargada, no futuro, em função da necessidade de dar cobertura a novos riscos sociais (artigo 52º da Lei n.º 4/2007).

E, pela natureza das coisas, não há, em relação a cada situação e categoria de beneficiários, uma plena correspondência pecuniária entre os valores comparticipados ao longo da carreira contributiva e os benefícios obtidos em consequência da verificação das eventualidades que se encontram cobertas pelo sistema previdencial.

Por outro lado, a *obrigação de contribuir* não impende apenas sobre os beneficiários, mas também, no caso de exercício de atividade profissional subordinada, sobre as respetivas entidades empregadoras (obrigação que para estas se constitui com o início do exercício da atividade profissional dos trabalhadores ao seu serviço - artigo 56º, n.ºs 1 e 2), sendo o respetivo montante determinado por aplicação de taxa legalmente prevista às remunerações que constituam a base de incidência contributiva (artigo 57º, n.º 1).

Além disso, a lei pode prever limites contributivos, quer através da aplicação de limites superiores aos valores das remunerações que servem de base de incidência, quer por via da redução da taxa contributiva, isto é, do valor em percentagem que deve incidir sobre a base salarial para a determinação do quantitativo exato da contribuição ou quotização (artigo 58º).

Acresce que a falta do pagamento de contribuições relativas a períodos de exercício de atividade dos trabalhadores por conta de outrem, que lhes não seja imputável, não prejudica o direito às prestações (artigo 61º, n.º 4), e na determinação dos montantes das prestações podem ser tidos em consideração, para além do valor das remunerações registadas, que constitui a base de cálculo, outros elementos adicionais, como a duração da carreira contributiva e a idade do beneficiário (artigo 62º, n.ºs 1 e 2).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Todos os referidos aspetos do regime legal conduzem a concluir que o cálculo do montante da pensão não corresponde à aplicação de um princípio de corresponsabilidade que pudesse resultar da capitalização individual das contribuições, mas radica antes num critério de repartição que assenta num princípio de solidariedade, princípio este que aponta para a responsabilidade coletiva das pessoas entre si na realização das finalidades do sistema e se concretiza, num dos seus vetores, pela transferência de recursos entre cidadãos – cfr. artigo 8º, n.º 1, e n.º 2, alínea a), da Lei n.º 4/2007 (neste sentido, JOÃO LOUREIRO, *ob. e loc. cit.*).

83. O argumento não tem idêntica validade quanto aos complementos de reforma, que funcionem segundo um regime de capitalização. No entanto, como se assinalou, os regimes complementares estão associados ao sistema de segurança social na sua integralidade, e estando em causa a incidência de uma contribuição similar às quotizações dos trabalhadores no ativo, não se vê em que termos é que esses rendimentos devam encontrar-se cobertos pelo âmbito de proteção do direito de propriedade, quando ainda estamos no domínio da parafiscalidade.

Na verdade, a responsabilidade do Estado na tomada de decisões político-legislativas, no domínio do financiamento dos regimes de segurança social, resulta da sua qualidade de *garante* superior do sistema, com a incumbência de organizar, coordenar e subsidiar um programa de proteção social dos cidadãos nas situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade de trabalho – artigo 63º, n.º 2, da Constituição (ILÍDIO DAS NEVES, *Direito da Segurança Social*, citado, pág. 334).

O legislador dispõe de liberdade de conformação para delimitar a fronteira entre o sistema básico de segurança social público e os sistemas privados complementares (JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, págs. 646-647), o que também pressupõe, por efeito do englobamento dos diferentes regimes no sistema único de segurança social, o enquadramento normativo da obrigação contributiva.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

84. Tenha-se, por último, em consideração que a redução das pensões, mesmo quando influenciadas pela aplicação de taxas contributivas percentuais muito elevadas – como sucede em relação às pensões abrangidas pelo n.º 2 do artigo 78º -, não corresponde a uma ablação do direito à pensão, constituindo antes uma medida conjuntural de caráter transitório, justificada por situação de emergência económica e financeira, pelo que não pode ainda aqui atribuir-se a essa contribuição uma natureza confiscatória.

A questão das taxas confiscatórias tem sido matéria tratada, no domínio tributário, no âmbito do princípio da proporcionalidade ou proibição de excesso, considerando-se que, implicando o imposto uma restrição ao direito de propriedade, o tributo não pode assumir uma tal dimensão quantitativa que absorva «a totalidade ou a maior parte da matéria coletável», nem pode ter um efeito de estrangulamento, impedindo «o livre exercício das atividades humanas» (DIOGO LEITE DE CAMPOS/MÓNICA LEITE DE CAMPOS, *Direito Tributário*, Coimbra, 1996, pág. 148, e DIOGO LEITE DE CAMPOS, *As três fases de princípios fundamentantes do Direito Tributário*, in *O Direito*, ano 139º, 2007, pág. 29), ou pondo em causa que «a cada um seja assegurado um mínimo de meios ou recursos materiais indispensáveis (...) [à] dignidade [da pessoa humana]» (CASALTA NABAIS, *Direito Fiscal*, 7.ª Edição, pág. 162).

A variável quantitativa não é, contudo, contrariamente ao que possa parecer, única ou determinante. Para aferição do que seja ou não imposto confiscatório, apela-se a uma ideia de equidade ou «tributação equitativa»: «saber se um imposto tem efeitos confiscatórios não depende apenas dos montantes das respetivas taxas. Importa, isso sim, aferir desses efeitos confiscatórios em relação a determinado contribuinte em concreto. O fator decisivo não é aquilo que o imposto retira ao contribuinte, mas o que lhe deixa ficar» (LUÍS VASCONCELOS ABREU, *Algumas notas sobre o problema da confiscatoriedade tributária em sede de imposto sobre o rendimento pessoal*, in *Fisco*, n.º 31, maio 1991, págs. 26 e segs.).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Transpondo esta doutrina para o caso aqui em análise, considerando que as taxas adicionais de 15% e 40% são aplicadas só a partir de rendimentos especialmente elevados e deixam ainda uma margem considerável de rendimento disponível, e – como se referiu já – revestem caráter transitório e excecional, não se afigura que se lhes possa atribuir caráter confiscatório.

O Tribunal pronuncia-se, nos termos expostos, pela não inconstitucionalidade da norma do artigo 78º.

I. Contribuição sobre os subsídios de doença e de desemprego (artigo 117.º, n.º 1)

85. Os autores do pedido que deu origem ao Processo n.º 8/13 suscitam a questão de constitucionalidade da norma do artigo 117.º, n.º 1, alegando, no essencial, que a sujeição dos beneficiários de prestações do sistema previdencial a uma contribuição de 5% sobre o montante dos subsídios concedidos por doença e de 6% sobre o montante de subsídios concedidos em caso de desemprego, consubstancia, na prática, uma redução das correspondentes prestações sociais, e põe em causa a aplicação do princípio constitucional da igualdade, uma vez que os trabalhadores que deles beneficiam não se encontram em situação idêntica à dos demais trabalhadores devido à impossibilidade temporária de obtenção de meios de subsistência. Entendem ainda que viola os artigos 59.º, n.º 1, alíneas e) e f), e 63.º, n.º 3, da Constituição, que consagram o direito de todos os trabalhadores à assistência material, o direito a assistência e **justa reparação quando vítimas** de acidente de trabalho ou de doença profissional e ainda o direito à proteção dos cidadãos na doença, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.

86. O citado artigo 117.º sujeita os montantes dos subsídios concedidos no âmbito das eventualidades de doença ou de desemprego a uma “contribuição”, respetivamente, de 5% e de 6%, com exceção das situações previstas nos seus n.ºs 2 e 3 (subsídios referentes a período de incapacidade temporária de duração inferior



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ou igual a 30 dias e situações de majoração do subsídio de desemprego previstas no artigo 118.º). A referida contribuição será deduzida pelas instituições de segurança social do montante das prestações por ela pagas e constituirá uma receita do sistema previdencial (n.º 4 do artigo 117.º).

O regime jurídico de proteção social em caso de doença encontra-se regulado no Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de fevereiro, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 146/2005, de 26 de agosto, 302/2009, de 22 de outubro, pela Lei n.º 28/2011, de 16 de junho, e pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho. Trata-se de uma prestação cuja atribuição visa a compensação da perda de remuneração em consequência de incapacidade temporária para o trabalho por doença. Em termos gerais, têm direito ao subsídio por doença os beneficiários do subsistema previdencial no regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores independentes (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 28/2004). Nos termos do artigo 16.º do referido diploma, o montante diário do subsídio de doença é calculado pela aplicação à remuneração de referência (artigo 18.º) de uma percentagem variável (entre 55% e 100%), em função da duração do período de incapacidade para o trabalho ou da natureza da doença, sendo que o montante diário não pode ser inferior a 30% do valor diário da retribuição mínima mensal (artigo 19.º, n.º 1).

Por seu turno, o subsídio de desemprego destina-se a compensar a perda das remunerações de trabalho de quem perdeu o emprego de forma involuntária. Em geral, tem direito ao subsídio de desemprego quem tenha estado vinculado por contrato de trabalho e esteja em situação de desemprego involuntário ou tenha suspenso o contrato de trabalho com fundamento em salários em atraso e, em qualquer caso, tenha capacidade e disponibilidade para o trabalho e esteja inscrito para procura de emprego no centro de emprego da área de residência (Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, alterado, por último, pelo Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Num caso como no outro, estamos perante prestações contributivas (incluídas no regime geral de segurança social contributivo e obrigatório) e substitutivas de rendimento de trabalho (sistema previdencial).

Cumpre, ainda, salientar que, tendo a norma do artigo 117.º natureza orçamental, aplica-se-lhe o correspondente regime de vigência anual (artigo 106.º, n.º 1, da Constituição).

87. Quer o regime do subsídio por doença, quer o regime do subsídio de desemprego sofreram recentes alterações, por via, respetivamente, dos citados Decretos-Leis n.ºs 133/2012 e 64/2012, que, pelo menos em parte, e como expressamente se refere nos respetivos preâmbulos, foram ditadas pela atual situação económica e financeira do País e pela necessidade de cumprimento das medidas constantes do Memorando de Entendimento.

Tais alterações, no âmbito da proteção na eventualidade de doença, traduziram-se essencialmente na adequação das percentagens de substituição do rendimento perdido em função de novos períodos de atribuição do subsídio de doença, protegendo-se diferentemente períodos de baixa até 30 dias e períodos mais longos, entre 30 e 90 dias; na introdução de uma majoração de 5% das percentagens para os beneficiários cuja remuneração de referência seja igual ou inferior a €500, que tenham três ou mais descendentes a cargo, em determinadas condições; na alteração da forma de apuramento da remuneração de referência nas situações de totalização de períodos contributivos, passando a considerar-se o total das remunerações desde o início do período de referência até ao dia que antecede a incapacidade para o trabalho.

No caso do subsídio de desemprego, procedeu-se à majoração temporária de 10% do respetivo montante nas situações em que ambos os membros do casal sejam titulares de subsídio de desemprego e tenham filhos a cargo, abrangendo esta medida igualmente as famílias monoparentais; foi reduzido de 450 para 360 dias o prazo de garantia para o subsídio de desemprego; foi introduzida uma



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

redução de 10% sobre o valor do subsídio a aplicar após 6 meses de concessão, como forma de incentivar a procura ativa de emprego; reduziu-se o limite máximo do montante mensal, mantendo-se os valores mínimos; reduziu-se o período de concessão do subsídio, possibilitando-se a ultrapassagem desse limite para trabalhadores com carreira contributiva mais longa; criou-se a possibilidade do pagamento parcial do montante único das prestações de desemprego.

88. O Relatório sobre o Orçamento de Estado para 2013 não se refere especificamente à “contribuição” a que as prestações por doença e desemprego passaram a estar sujeitas, nos termos do artigo 117.º aqui questionado. No entanto, infere-se do “Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social”, anexo àquele Relatório (pág. 261) que o sistema previdencial tem vindo a revelar uma tendência deficitária de 2006 para 2012 (com exceção de 2008) e que «o momento atual, com a diminuição das receitas contributivas e o aumento da despesa com prestações sociais, conduz a uma revisão dos cenários e ao reforço da necessidade de se virem a tomar medidas estruturais que contrariem esta tendência». Ao longo do citado Relatório sobre o Orçamento de Estado há várias referências ao aumento da despesa com prestações sociais, em particular, com o subsídio de desemprego (págs. 29, 30, 42 e 264) e salienta-se a necessidade de operar «um esforço financeiro suplementar do Orçamento de Estado que assegura o equilíbrio da situação orçamental do sistema de segurança social com uma transferência extraordinária» (pág. 121).

89. A “contribuição” agora prevista tanto pode ser vista como uma redução do montante das prestações de subsídio por doença e de subsídio de desemprego, tendo em conta que diminui as despesas com as referidas prestações no âmbito do orçamento da segurança social (qualificação que lhe é atribuída pelos requerentes), como uma contribuição (tal como é designada pela própria lei), na medida em que constitui obrigatoriamente uma receita do sistema previdencial (artigo 117.º, n.º 4), traduzindo uma receita para o orçamento da segurança social a suportar pelos próprios beneficiários ativos, apresentando, neste ponto, alguma similitude com a Contribuição Extraordinária de Solidariedade a que se refere o



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artigo 78º da Lei do Orçamento do Estado, aplicável aos aposentados e reformados, e já antes analisada.

Em relação à contribuição incidente sobre os subsídios por doença e desemprego, afigura-se ser, em todo o caso, mais evidente a sua caracterização como medida de redução de despesa, tendo em conta que, contrariamente ao que sucede com a CES, é exclusivamente no interior do sistema público, que se processa e paga o subsídio, que se obtém o resultado orçamental pretendido, por minoração do conteúdo da posição creditória dos beneficiários de uma prestação previdencial. O valor da contribuição é, na verdade, descontado na importância a receber pelo beneficiário, por compensação parcial entre crédito e débito, tudo se passando como se a prestação a que o beneficiário tem direito fosse reduzida no seu montante.

E é este, em último termo, o efeito prático produzido na esfera dos obrigados à "contribuição" e que tem correspondência direta no *modus operandi* legalmente previsto para a sua efetivação, por força do n.º 4 do artigo 117.º, quando aí se dispõe que a contribuição é «deduzida pelas instituições de segurança social do montante das prestações por elas pagas».

A circunstância de se tratar de uma "contribuição" que obedece a uma taxa fixa, de montante reduzido, invariável e não progressiva, sem qualquer isenção na base, incidente sobre uma prestação decorrente de situações eventuais e não certas, como a pensão por reforma ou aposentação, reforça o entendimento de que estamos perante uma situação que ~~se não enquadra no universo tributário,~~ tratando-se antes de uma redução do montante dos subsídios a que têm direito.

90. Porém, mesmo que entenda tratar-se de uma ~~medida~~ de natureza tributária destinada a obter uma receita suplementar para o ~~sistema~~ previdencial da segurança social, não pode deixar de qualificar-se essa ~~medida~~ como um tributo parafiscal equivalente às contribuições para a segurança social, ainda que incidindo sobre os sujeitos ativos da relação prestacional, e que, pela sua própria natureza, e



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

à semelhança do que também sucede com a CES, não se encontra subordinada aos princípios da constituição fiscal, e, designadamente, aos princípios da unicidade e da universalidade do imposto.

A incidência de uma obrigação contributiva sobre os próprios beneficiários ativos, isto é, sobre aqueles que, em determinado momento, se encontram na situação de risco social que é coberto pelo pagamento de prestações substitutivas dos rendimentos de trabalho, poderá pôr em causa, num sentido estrito, o princípio da contributividade e a correlação entre a quotização e o direito no futuro a uma prestação social, mas não descaracteriza, em si, a relação jurídica contributiva, ou seja, a existência de uma relação jurídica do tipo tributário.

A - *sobrecarga contributiva* fixada ~~nestes termos, que vai~~ onerar precisamente as categorias de sujeitos que se encontram numa posição de vulnerabilidade - em razão da qual foi organizado o sistema de proteção -, não suscita em si um problema de invalidade constitucional por referência ao direito à segurança social (artigo 63º, n.º 3, da Constituição), constituindo antes um desvio ao funcionamento do sistema, na medida em que introduz uma nova modalidade de financiamento da segurança social que abarca os próprios beneficiários das prestações sociais. Podendo apenas discutir-se, em tese geral, a razoabilidade ou a proporcionalidade da medida.

Assim sendo, mesmo na perspectiva de que estamos perante uma receita do sistema previdencial, a questão que é colocada pelos requerentes reconduz-se a saber se é constitucionalmente legítimo, por referência aos princípios decorrentes dos artigos 59º, n.º 1, alíneas e) e f), e 63º da Lei Fundamental, operar a diminuição do montante pecuniário que é devido nas situações de doença ou desemprego. E a resposta a essa questão não será diversa daquela que puder ~~ser formulada~~ quando se entenda, diferentemente, que o artigo 117º da Lei do Orçamento não pretendeu mais do que instituir uma medida de redução de despesa.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

91. O n.º 3 do artigo 63.º da Constituição, inserido no capítulo dedicado aos “Direitos e deveres sociais”, estabelece que «[o] sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho». Especificamente quanto aos trabalhadores que “involuntariamente se encontrem em situação de desemprego”, o artigo 59.º, n.º 1, alínea e), inserido no capítulo dedicado aos “Direitos e deveres económicos”, confere expressamente a esses trabalhadores o direito a “assistência material”. Assim, o subsídio de desemprego, que tem uma «função sucedânea da remuneração salarial de que o trabalhador se viu privado», constitui um «direito fundamental dos trabalhadores», embora a sua concretização esteja dependente das «disponibilidades financeiras e materiais do Estado» (JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, pág. 1160, e acórdão n.º 275/2007).

A inserção sistemática do artigo 59.º revela que os direitos consagrados neste preceito são configurados como direitos económicos, sociais e culturais, ainda que algumas das dimensões dos direitos aí enunciados possam ter uma estrutura análoga à dos direitos, liberdades e garantias, aplicando-se-lhes, quando assim seja, o regime dos direitos liberdades e garantias, nos termos do artigo 17.º (*idem*, pág. 1148).

Diversamente do que acontece com o subsídio de desemprego, não há, na Constituição, uma referência expressa à assistência material por doença não profissional. O âmbito de tutela da alínea f) do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição abrange apenas os acidentes de trabalho e as doenças profissionais, pelo que esse preceito, contrariamente ao invocado, não fornece um parâmetro adequado de fiscalização da norma aqui questionada. No ordenamento infraconstitucional, esse direito está concretizado nas prestações por riscos profissionais, designadamente prestações por incapacidade e por morte. Diversamente, a “doença” que permite acionar o subsídio aqui em causa é necessariamente uma doença não profissional e não decorrente de acidente de trabalho.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No entanto, como referem os autores há pouco citados (*ob. cit.*, pág. 1161), «da conjugação do artigo 59.º, n.º 1, alínea e), com o artigo 63.º, n.º 3, resulta que a lei deve prever formas de assistência material aos trabalhadores que, não estando desempregados, se encontram, por outro fundamento (*v. g.* doença), impedidos temporariamente da prestação de trabalho, sem prejuízo da liberdade de conformação do legislador (*v. g.* excluindo o subsídio de doença nos primeiros dias de faltas ao trabalho)». Pode até sustentar-se que o disposto no n.º 3 do artigo 63.º basta para fundar tal conclusão, pois, sendo a doença aí encarada como causa de incapacidade para o trabalho e da consequente perda de remuneração, a proteção que, por imperativo constitucional, o sistema de segurança social deve assegurar, contra essa eventualidade, não pode deixar de abarcar, sob pena de um défice de tutela, formas de assistência material.

92. Em suma, a Constituição assegura diretamente um direito dos trabalhadores a assistência material quando involuntariamente se encontrem em situação de desemprego e dirige um comando ao legislador no sentido de este prever, no sistema de segurança social, formas de assistência material aos trabalhadores em situação de doença. Foi este o imperativo a que o legislador deu execução, no âmbito do subsistema previdencial, através dos regimes jurídicos de proteção social nas eventualidades de desemprego e doença.

No entanto, a Constituição não assegura o direito a um concreto montante de assistência material, mesmo em caso de desemprego, pelo que a irredutibilidade dos montantes prestacionais não se inclui no âmbito de proteção do direito dos trabalhadores à assistência material em situação de desemprego e, por maioria de razão, no âmbito do direito à assistência em situação de doença.

Só assim não seria se a redução em causa fosse de tal ordem que descaracterizasse estas prestações, inviabilizando a função previdencial por elas desempenhada (substituição das remunerações) e dando-lhes um cunho que pouco as diferenciaria das prestações assistencialistas. Mas não será esse o caso de uma redução na ordem dos 5% ou 6%, como a que aqui está em causa.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por outro lado, quer no caso do subsídio de desemprego quer no caso do subsídio por doença, a contribuição agora imposta é acompanhada por outras medidas de sentido inverso, que aumentam as prestações a que têm direito, em determinados casos específicos, os trabalhadores em situação de desemprego involuntário ou os trabalhadores doentes. Será este o efeito da majoração do montante do subsídio de desemprego quando ambos os cônjuges estejam desempregados e tenham filhos (artigo 118.º da Lei do Orçamento de Estado para 2013), ou da alteração da forma de apuramento da remuneração de referência relevante para o subsídio de doença, a qual passa a considerar o total das remunerações desde o início do período de referência até ao dia que antecede a incapacidade para o trabalho – artigo 18.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de fevereiro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 133/2012.

Ora, o cumprimento do programa constitucional de proteção dos cidadãos na doença e no desemprego, depende, em cada momento histórico, de fatores financeiros e materiais, sendo tarefa do legislador definir o elenco das situações que carecem de proteção e o conteúdo do correspondente direito social.

O que tem aplicação no caso vertente. E é tanto mais assim quanto é certo, pelo menos em face dos dados normativos atualmente vigentes, estarmos perante uma medida excecional, de caráter transitório, uma vez que as reduções das prestações devidas aos beneficiários de subsídio de doença e de desemprego apenas se encontram previstas para o corrente ano orçamental.

Nestes termos, tudo induz a concluir que a norma não é constitucionalmente desconforme por referência aos parâmetros invocados pelo requerente.

93. Uma dificuldade séria é, no entanto, suscitada pela ausência de uma qualquer cláusula de salvaguarda que impeça que os montantes pecuniários correspondentes aos subsídios de doença e de desemprego, por força da dedução



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

agora prevista, possam ficar abaixo do limite mínimo que o legislador fixou, em geral, para o conteúdo da prestação devida para qualquer dessas situações.

Sendo o montante diário do subsídio de doença calculado pela aplicação à remuneração de referência de uma percentagem variável em função da duração do período de incapacidade para o trabalho ou da natureza da doença (artigo 16º do Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de fevereiro, na redação por último introduzida pelo Decreto-Lei n.º 133/12, de 27 de junho), determina o artigo 19º desse diploma que esse montante diário não pode ser inferior a 30% do valor diário da retribuição mínima mensal estabelecida para o setor de atividade do beneficiário, ainda que não possa ser superior ao valor líquido da remuneração de referência que lhe serviu de base de cálculo (n.ºs 1 e 3).

Por outro lado, o montante diário do subsídio de desemprego, fixado em 65% da remuneração de referência e já reduzido em 10% a partir de 180 dias de concessão (artigo 28º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, na redação do Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março), não pode ser inferior, em regra, ao valor do indexante dos apoios sociais (artigo 29º, n.º 1), que se encontra fixado atualmente em €419,22 (artigo 79º da Lei n.º 64-B/2011, de 20 de dezembro).

Não está, por conseguinte, excluído que a contribuição sobre subsídios de doença e desemprego, implicando, na prática, uma redução dos montantes pecuniários a que os beneficiários têm direito, venha a determinar que a prestação a auferir fique, em certos casos, aquém do nível mínimo que foi já objeto de concretização legislativa e que se encontra sedimentado por referência a uma certa percentagem da retribuição mínima mensal, no caso do subsídio por doença, ou ao indexante dos apoios sociais, no caso do subsídio de desemprego.

94. Uma tal solução pode confrontar-se, desde logo, com o princípio da proporcionalidade, que impõe que a solução normativa se revele como *idónea* para a prossecução dos fins visados pela lei, se mostre *necessária* por não ser viável ou exigível que esses fins sejam obtidos por meios menos onerosos para os direitos dos cidadãos, e se apresente ainda como uma medida *razoável*, e, por isso mesmo, não



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

excessiva ou desproporcionada (GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, ppág. 392-393).

Pretendendo o legislador reforçar o financiamento da segurança social e contrariar o défice resultante da diminuição de receitas contributivas e do aumento de despesa com as prestações sociais, dificilmente se poderá conceber como adequada uma medida que, sem qualquer ponderação valorativa, atinja aqueles beneficiários cujas prestações estão já reduzidas a um montante que o próprio legislador, nos termos do regime legal aplicável, considerou corresponder a um mínimo de sobrevivência para aquelas específicas situações de risco social.

Por outro lado, uma tal opção legislativa é de todo desrazoável, quando é certo que ela atinge os beneficiários que se encontram em situação de maior vulnerabilidade por não disporem de condições para obterem rendimentos do trabalho para fazer face às necessidades vitais do seu agregado familiar, e abrange as prestações sociais que precisamente revestem uma função sucedânea da remuneração salarial de que o trabalhador se viu privado, e que era suposto corresponderem, no limite, ao mínimo de assistência material que se encontrava já legalmente garantido.

95. Além disso, justifica-se questionar se não poderá estar aí em causa a garantia da existência condigna.

O Tribunal Constitucional, como já foi referido a seu tempo a propósito da norma do artigo 29º, n.º 2, sem pôr em causa a liberdade de conformação do legislador na definição do conteúdo dos direitos sociais a prestações, a quem são dirigidas, em primeira linha, as diretrizes constitucionais, tem vindo a reconhecer, ainda que indiretamente, a garantia do direito a uma *sobrevivência minimamente condigna* ou a um *mínimo de sobrevivência*, seja a propósito da atualização das pensões por acidentes de trabalho (acórdão n.º 232/91), seja a propósito da impenhorabilidade de certas prestações sociais (acórdãos n.ºs 62/02, 349/91, 411/93, 318/99, 177/02), fundando um tal direito na conjugação do princípio da



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dignidade da pessoa humana e do direito à segurança social em situações de carência, e estabelecendo como padrão o salário mínimo nacional ou o salário mínimo garantido. O direito às condições mínimas de existência condigna foi evidenciado, por outro lado, mais recentemente, através do acórdão n.º 509/02, não apenas na sua dimensão negativa, mas como um direito a prestações positivas do Estado, num caso em que se pronunciou pela inconstitucionalidade de um diploma que limitava o âmbito subjetivo dos beneficiários de uma determinada prestação, dela excluindo os jovens entre os 18 e os 25 anos sem encargos familiares.

Sabe-se que através da atribuição de prestações sociais por doença ou desemprego, o que se tem em vista não é assegurar os mínimos vitais de cidadãos em situação de carência económica e contribuir para a satisfação das suas necessidades essenciais, mas antes garantir, no âmbito do sistema previdencial, assente num princípio de solidariedade de base profissional, o pagamento de prestações pecuniárias destinadas a compensar a perda da remuneração por incapacidade temporária para o trabalho ou impossibilidade de obtenção de emprego.

Os limites mínimos que o legislador fixa para essas prestações compensatórias, ainda que não tenham por referência os critérios de fixação do salário mínimo nacional, não deixam de constituir a expressão de um mínimo de existência socialmente adequado.

No caso, a norma sindicada, ao instituir a contribuição sobre os subsídios de doença e de desemprego, não salvaguardou a possibilidade de a redução do montante que resulta da sua aplicação vir a determinar o pagamento de prestações inferiores àquele limite mínimo, não garantindo o grau de concretização do direito que deveria entender-se como correspondendo, na própria perspetiva do legislador, ao mínimo de sobrevivência de que o beneficiário não pode ser privado.

Embora não possa pôr-se em dúvida a reversibilidade dos direitos concretos e das expectativas subjetivamente alicerçadas, não pode deixar de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reconhecer-se que haverá sempre de ressalvar, ainda que em situação de emergência económica, o núcleo essencial da existência mínima já efetivado pela legislação geral que regula o direito às prestações nas eventualidades de doença ou desemprego, pelo que poderá estar, também, aqui em causa o parâmetro constitucional da existência condigna.

O Tribunal pronuncia-se, nestes termos, no sentido da inconstitucionalidade da sobredita norma do artigo 117.º, n.º 1.

J. Alteração ao Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (artigo 186.º, na parte em que altera os artigos 68.º, 68.º-A, 78.º e 85.º)

1. Alteração dos escalões de rendimento coletável do IRS (artigos 68.º e 68.º-A)

96. Os mesmos requerentes questionam ainda a constitucionalidade do artigo 186.º da Lei do Orçamento de Estado para 2013, na parte em que altera os artigos 68.º, 78.º e 85.º e adita o artigo 68.º-A ao Código do IRS.

A Lei veio reduzir o número de escalões de rendimento coletável de oito para cinco e, em geral, aumentar as taxas normais e médias aplicáveis a cada escalão. A comparação mais detalhada entre o regime anterior e o atual revela o seguinte:

— Foram fundidos os anteriores dois primeiros escalões (o escalão inicial até €4 898 e o 2.º escalão balizado entre €4 898 e €7 410, aos quais se aplicavam taxas normais de 11% e 14%, respetivamente), passando o 1.º escalão a abranger o rendimento coletável até €7 000, com uma taxa normal de 14,5%. Manteve-se inalterada a regra do “mínimo de existência”, no âmbito da qual não são tributados os sujeitos titulares de rendimentos predominantemente originados em trabalho dependente ou em pensões, com «um rendimento líquido de imposto inferior ao



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

valor anual da retribuição mínima mensal acrescida em 20%» [em 2011 e 2012, € 8148 (485x14=6790x20%)] ou «cujá matéria coletável, após aplicação do quociente conjugal, seja igual ou inferior a €1911» (artigo 70.º do CIRS, na redação dada pela citada LOE2012);

— O atual 2.º escalão (rendimento coletável entre €7000 e € 20 000 ao qual se aplicam taxas normal e média de 28,5% e 23,6%, respetivamente) corresponde ao anterior 3.º escalão (que se situava entre €7410 e €18375, com taxas normal e média de 24,5% e 19,599%);

— O atual 3.º escalão (rendimento coletável entre €20 000 e €40 000, ao qual se aplicam taxas normal e média de 37% e 30,3%, respetivamente) corresponde ao anterior 4.º escalão (que se situava entre €18375 e €42 259, com taxas normal e média de 35,5% e 28,586%);

— O atual 4.º escalão (rendimento coletável entre €40 000 e €80 000, ao qual se aplicam taxas normal e média de 45% e 37,65%, respetivamente) corresponde ao anteriores 5.º, 6.º e, em parte, 7.º escalões (que se situavam: o 5.º escalão, entre €42 259 e €61 244, com taxas normal e média de 38% e 31,5040%; o 6.º escalão, entre €61 244 e €66 045, com taxas de 41,5% e 32,2310%; e o 7.º escalão, entre €66 045 e €153 300, com taxas de 43,5% e 38,6450%);

— O 5.º e último escalão (rendimento coletável superior a €80 000, ao qual se aplica a taxa de 48%) corresponde aos anteriores 7.º (em parte) e 8.º escalões (o 7.º escalão abrangia rendimentos coletáveis entre €66 045 e €153 300, com taxas de 43,5% e 38,6450%; e o 8.º escalão incluía os superiores a €153 300, com uma taxa de 46,5%);

— A taxa adicional de solidariedade aplica-se ao rendimento coletável incluído no último escalão e é de 2,5% nos rendimentos entre €80 000 e €250 000 e de 5% nos rendimentos superiores a €250 000 (enquanto que a anterior “taxa de solidariedade” era de 2,5% e aplicava-se a rendimentos superiores a €153 300, limite inferior do anterior 8.º escalão).

Do exposto, forçoso é concluir que as alterações aos artigos 68.º e 68.º-A do CIRS, operadas pela Lei n.º 66-B/2012, conduzem a um agravamento da carga fiscal, resultante, quer da redução do número de escalões, quer do aumento das



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

taxas normais e médias aplicáveis a cada escalão. Como se lê no Relatório sobre o Orçamento do Estado para 2013 (pág. 67), «tendo em conta as alterações propostas estima-se, para o total da economia, que a taxa média de IRS aumente dos atuais 9.8% para 11.8%, quando se considera apenas as alterações à estrutura de escalões e taxas de IRS.» Ai se refere, também, que as «alterações introduzidas na estrutura de taxas de IRS, embora contribuam para aumentar a receita cobrada em sede de IRS, procuraram combinar, por um lado, a salvaguarda das famílias de mais baixos rendimentos através da manutenção do mínimo de existência, e por outro, aumentar a progressividade do imposto» e que «[e]mbora as alterações propostas em sede de IRS tenham sido desenhadas de modo a distribuir o esforço por uma parte significativa da população [...] uma parte muito significativa da carga fiscal está concentrada nos agregados de maior rendimento, deste modo, os contribuintes situados dois últimos decis contribuem com cerca de 86% do total de receita cobrada neste imposto» (págs. 65-66).

97. Os requerentes do pedido que deu origem ao Processo n.º 8/2013 consideram que estas alterações aos escalões e taxas do IRS violam o *princípio da progressividade*, em síntese, porque o respeito deste princípio não se satisfaz com a mera existência de mais do que um escalão, e porque tal alteração reduz a progressividade de forma incompatível com a Constituição.

A questão da progressividade dos escalões do imposto sobre o rendimento pessoal não foi, até à data, diretamente analisada pelo Tribunal Constitucional. No acórdão n.º 399/2010, o Tribunal debruçou-se sobre duas alterações ao artigo 68.º, n.º 1, do CIRS (efetuadas pelas Leis n.ºs 11/2010 e 12-A/2010) que introduziram um novo escalão e novas taxas no imposto sobre o rendimento pessoal. No entanto, as questões de constitucionalidade aí tratadas em nada se assemelham à que agora é colocada, pois naquele aresto esteve essencialmente em causa a (ir)retroatividade de tais medidas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No caso em apreço, a única questão que é colocada pelos requerentes é a da compatibilidade destas normas com o princípio da progressividade fiscal, pelo que é esta a questão que será agora objeto de análise.

98. O sistema fiscal, ou seja, o conjunto (articulado e integrado) dos impostos, tem dois objetivos essenciais constitucionalmente definidos: a satisfação das necessidades financeiras do Estado e de outras entidades públicas e a repartição justa dos rendimentos e da riqueza (artigo 103.º, n.º 1, da Constituição).

Ora, como salientam GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, pág. 1089), esta vinculação do sistema fiscal à ideia de justiça social e à diminuição da desigualdade na distribuição social dos rendimentos e da riqueza exige que o mesmo seja progressivo.

Essa exigência está expressamente consagrada no âmbito da tributação do rendimento pessoal. De acordo com o n.º 1 do artigo 104.º, o imposto sobre o rendimento pessoal visa «a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar».

A progressividade fiscal requer que a relação entre o imposto pago e o nível de rendimentos seja mais do que proporcional, o que só pode alcançar-se aplicando aos contribuintes com maiores rendimentos uma taxa de imposto superior. Por outras palavras, há progressividade quando o valor do imposto aumenta em proporção superior ao incremento da matéria coletável.

A progressividade é passível de mais do que uma justificação teórica. Numa certa perspetiva, ela surge associada ao princípio da capacidade contributiva, à luz da teoria marginalista, segundo a qual «o rendimento *vale* tanto menos para o contribuinte quanto maior ele é» (cfr. autores citados em SÉRGIO VASQUES, *Capacidade Contributiva, Rendimento e Património*, Fiscalidade, Revista de Direito e Gestão Fiscal, 23, julho-setembro 2005, Separata, págs. 15-45). Para os defensores