



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desta perspectiva, «o princípio da capacidade contributiva exige que os contribuintes sejam tratados com igualdade e que os seus pagamentos impliquem um sacrifício igual para cada um deles, resultando daí que a tributação progressiva será mais justa que a proporcional, pois que o sacrifício objetivo que é imposto pela tributação é tanto menor quanto maior for o rendimento» (SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. II, 4.^a edição, Coimbra, pág. 195).

Ao controlo de constitucionalidade interessa apenas um conceito normativo de progressividade, ajustado às opções de valor que informam toda a Constituição.

99. *Progressividade* é um conceito indeterminado, suscetível de graus muito diversificados de concretização. E não é possível inferir do imperativo constitucional o grau de amplitude que, em concreto, permita satisfazer o requisito de progressividade exigível. Ainda que mais detalhada, em domínio fiscal, do que muitas outras leis fundamentais, a Constituição portuguesa não se pronuncia sobre o número de escalões nem sobre a grandeza das taxas respetivas, questões que são deixadas à margem de apreciação político-legislativa. Na verdade, o grau de progressividade, assim como o nível de tributação, a carga fiscal ou a relação entre os diferentes impostos são questões de “política fiscal” que é, ela própria, um instrumento de política governamental (neste sentido, GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, pág. 1102).

Mas isso não significa que a Constituição não tenha estabelecido, nesta matéria, um conjunto de vinculações objetivas, que condicionam intensamente a ordem infraconstitucional e a liberdade do legislador ordinário, sobretudo quanto ao imposto sobre o rendimento pessoal.

Como contexto mais amplo (e também mais difuso) de referências valorativas, há a reter que a ordem constitucional comete ao Estado, especificamente através da política fiscal, a incumbência de operar as necessárias



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento (artigo 81.º, alínea b)).

No âmbito específico da “constituição fiscal”, estabelece-se a funcionalização do sistema fiscal a uma justa repartição dos rendimentos e da riqueza, a par da satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas (artigo 103.º, n.º 1).

Como corolário, prescreve-se, no artigo 104.º, n.º 1, visando a “diminuição das desigualdades”, a progressividade do imposto sobre o rendimento pessoal, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar.

Numa interpretação articulada do conjunto dos segmentos do disposto no artigo 104.º, n.º 1, e integrada no contexto das opções constitucionais que enquadram esse regime, impõe-se a conclusão de que a progressividade aí expressamente consagrada é “um elemento intrínseco do Estado social configurado na Constituição” (assim, GOMES CANOTILHO/ VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, pág. 1089; Estabelecendo também uma ligação da progressividade ao princípio do estado social, CASALTA NABAIS, *ob. cit.*, págs. 555-577).

100. Tendo isso presente, é seguro que nem todos os modos e graus de concretização de progressividade do imposto sobre o rendimento pessoal satisfazem a exigência constitucional. Esse elemento conformador dessa espécie de imposto é estabelecido como forma de cumprimento, constitucionalmente vinculada, da tarefa que cabe ao sistema fiscal, no seu conjunto, de promover uma justa repartição dos rendimentos e da riqueza. Consequentemente, a Constituição exige mais do que uma qualquer progressividade, exige uma progressividade com a virtualidade intrínseca de contribuir para uma diminuição da desigualdade de rendimentos.

Assim, à luz da Constituição, não é possível validar um sistema de “progressividade mínima”, traduzido na existência de uma taxa única, proporcional (*flat tax*), associada à garantia da não tributação do rendimento correspondente ao



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mínimo de existência. Como salienta SALDANHA SANCHES (*Manual de Direito Fiscal*, pág. 237), o objetivo constitucional da “repartição justa dos rendimentos” não é compatível com uma progressividade mínima, pois a existência de um imposto de rendimento pessoal que vise a “diminuição das desigualdades” implica «um grau mais elevado de progressividade do que aquele que existe num sistema que, sem conter preocupações redistributivas, se limita a não tributar os rendimentos mínimos».

No caso em apreço, as alterações operadas pela Lei do Orçamento não são reconduzíveis a uma situação de mera proporcionalidade ou sequer de progressão mínima. O sistema continua a revelar suficiente sensibilidade à diferença de níveis de rendimento para se poder concluir que a fração livre de imposto é proporcionalmente mais elevada para os rendimentos mais baixos, com um assinalável grau de progressão.

Na verdade, o rendimento coletável continua a ser distinguido através da sua distribuição por um número considerável de escalões (cinco), suficientemente diferenciador de vários níveis de rendimento, aos quais são aplicáveis taxas progressivas, ou seja, crescentemente mais elevadas à medida que aumenta a matéria coletável (efeito que é acentuado pela existência de taxas normais e taxas médias dentro de cada escalão, com exceção do último).

A redução do número de escalões, ainda que associada a um aumento generalizado das taxas correspondentemente aplicáveis, deixa ainda de pé uma taxa progressiva, da qual não pode ser afirmado que se revela manifestamente inadequada a uma justa repartição de rendimentos. É certo que a diminuição do número de escalões coloca dentro do mesmo escalão rendimentos muito diferentes (há escalões em que o limite mínimo do rendimento coletável é metade do seu limite máximo) e essa diferença não será totalmente esbatida pela regra do n.º 2 do artigo 68.º que determina a divisão do quantitativo do rendimento coletável em duas partes e a correspondente aplicação de taxas diferenciadas: a taxa média



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(tendencialmente mais baixa) a uma parte do rendimento e a taxa normal ao excedente.

No entanto, ainda que as alterações aos escalões possam corresponder a uma certa diminuição do grau de progressividade, ela não é, em si mesma, inconstitucional. Concretamente, o número de escalões agora fixado (cinco), a existência de taxas diferenciadas e progressivas para os diversos escalões e a existência de duas taxas dentro de cada escalão (com exceção do primeiro), não permitem concluir pela violação do princípio constitucionalmente estabelecido, pois, ainda que o grau de progressividade tenha sido reduzido, essa redução situa-se na margem de livre conformação da política fiscal. Só não o seria se da nova configuração se pudesse afirmar – o que não é o caso – que ela ostensivamente não contribui para a repartição justa dos rendimentos.

101. O mesmo se diga relativamente à “*taxa adicional de solidariedade*” consagrada no artigo 68.º-A do CIRS. Esta corresponde a uma verdadeira “taxa adicional”, na medida em que “apenas” eleva a taxa aplicável ao último escalão, sendo certo que, com a alteração operada pela Lei do Orçamento, tal aumento é agora dotado de maior progressividade, nos termos acima referidos. Acresce que, contrariamente à alteração operada ao artigo 68.º, a manutenção de uma “taxa adicional de solidariedade” não pode deixar de se entender como limitada ao ano orçamental em curso, atenta a natureza extraordinária da medida em causa.

Por isso e também pelas razões já aduzidas a propósito da alteração da estrutura dos escalões e das taxas gerais previstas no artigo 68.º, não se afigura que a referida taxa adicional de solidariedade se apresente desconforme à Constituição.

Pelo exposto, o Tribunal pronuncia-se pela não inconstitucionalidade da norma do artigo 186.º da Lei do Orçamento de Estado para 2012, na parte em que alterou os artigos 68.º e 68.º-A do CIRS.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Redução das deduções à coleta (artigos 78.º e 85.º CIRS)

102. As alterações operadas pela Lei do Orçamento do Estado para 2013 aos artigos 78.º e 85.º do CIRS, que os requerentes questionam, consubstanciam uma redução dos limites estabelecidos para as deduções à coleta relativas a despesas de saúde, de educação e formação, respeitantes a pensões de alimentos, encargos com lares e com imóveis e equipamentos novos de energias renováveis (78.º, n.ºs 7 e 8), bem como na redução do montante dos encargos com imóveis que são suscetíveis de dedução à coleta (85.º, n.º 1, alíneas a) a d)).

A revisão dos limites globais progressivos para as deduções à coleta (e para os benefícios fiscais) é apresentada, no Relatório do OE2013 (pág. 60), como uma medida fiscal do lado do aumento da receita, assim sumariada: «[s]ão, também, ajustados os limites globais progressivos para as deduções à coleta e para os benefícios fiscais, tendo em conta a nova tabela dos escalões do IRS, salvaguardando-se, contudo, os contribuintes do primeiro escalão (isentos da aplicação de qualquer limite ou teto máximo), o caso das pessoas com deficiência, bem como o princípio da proteção fiscal da família através da atribuição de uma majoração da dedução fiscal personalizante em função do número de filhos.»

Invocam os requerentes do pedido que deu origem ao Processo n.º 8/2013, que as alterações no regime das deduções à coleta – na medida em que eliminam deduções ou que as colocam em patamares efetivamente simbólicos – não têm em conta as necessidades dos agregados familiares nem a real capacidade contributiva das famílias. Mais alegam, citando o acórdão n.º 84/2003, que o princípio da capacidade contributiva, não sendo irrelevante como parâmetro de aferição da constitucionalidade das normas de natureza fiscal, exprime e concretiza o princípio da igualdade fiscal na sua vertente de uniformidade – o dever de todos pagarem impostos segundo o mesmo critério – critério esse em que a incidência e a repartição dos impostos se deverá fazer segundo a capacidade económica de cada um.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

103. A questão que o Tribunal é chamado a resolver é a de saber se a redução ou eliminação da possibilidade de se efetuar deduções à coleta em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares é compatível com o princípio da capacidade contributiva (enquanto decorrência do princípio da igualdade fiscal) e com o princípio da consideração fiscal da família.

O problema não pode ser resolvido sem antes se esclarecerem devidamente os elementos que têm que ser postos em confronto: por um lado, determinar o alcance das normas questionadas, o que implica perceber qual o papel das “deduções à coleta”, no âmbito do IRS; por outro lado, esclarecer o posicionamento dos invocados princípios no plano constitucional, a fim de determinar o respetivo alcance paramétrico.

Para melhor compreender a função fiscal das “deduções à coleta”, importa relembrar como se apura o imposto em sede de IRS: ao rendimento bruto de cada categoria de rendimentos começam por ser feitos abatimentos automáticos, consoante a origem dos rendimentos, que são as denominadas “deduções específicas” (no caso dos rendimentos da categoria A, estão previstas nos artigos 25.º a 27.º do CIRS), obtendo-se o rendimento líquido de cada categoria que, depois de somado (englobamento), conduz ao “rendimento global líquido” que, após “dedução de perdas”, corresponde ao “rendimento coletável” (matéria coletável). Ao rendimento coletável apurado aplica-se a taxa do imposto (e o quociente conjugal, quando aplicável), assim se chegando (desde que salvaguardado o “mínimo de existência”, nos termos do artigo 70.º do CIRS) ao montante da coleta. É sobre esta que são feitas as deduções à coleta que, uma vez subtraídas, determinam o montante do imposto a pagar ou a receber.

Esta esquematização evidencia que, contrariamente às entretanto eliminadas “deduções à matéria coletável”, as atuais “deduções à coleta” não têm qualquer influência na determinação da taxa de imposto aplicável, pois não contribuem para diminuir o *quantum* sujeito a tributação, que vai determinar o escalão contributivo e a respetiva taxa. Como vimos, as deduções à coleta são



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efetuadas sobre o montante de imposto já apurado através da aplicação da taxa ao rendimento coletável.

A alteração (ocorrida em 1999) de considerar determinadas despesas como “deduções à coleta” (abatimentos ao próprio imposto) em vez de permitir que influenciassem a determinação do rendimento coletável através da anterior técnica das “deduções à matéria coletável” visou favorecer os sujeitos passivos com rendimento mais baixos em relação aos que têm rendimentos mais elevados. Na verdade, a conjugação do regime dos abatimentos (à matéria coletável) com as taxas progressivas, tende a resultar num maior benefício para os sujeitos com rendimentos mais elevados e a ser mais penalizador para os sujeitos passivos de baixos rendimentos, pois as deduções no cálculo da matéria coletável irão determinar o escalão em que se insere o sujeito passivo e a correspondente taxa, sendo que a redução do escalão corresponde a uma maior poupança para aqueles do que para estes (SALDANHA SANCHES, *ob. cit.*, pág. 334).

No regime atual, as deduções à coleta abrangem, nomeadamente: *a)* as chamadas “deduções pessoais” (previstas no artigo 79.º CIRS), que correspondem a percentagens do valor do IAS, por cada sujeito passivo e por cada dependente, afilhado civil ou ascendente; *b)* as despesas, até determinado limite, designadamente, com a saúde, educação e habitação (artigos 78.º e 85.º, aqui questionados); *c)* determinados benefícios fiscais, tais como os relacionados com aplicações com planos poupança-reforma, prémios de seguro que cubram exclusivamente riscos de saúde e donativos (artigos 21.º, n.º 2, 74.º e 63.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais).

A soma das deduções à coleta previstas nos artigos 82.º, 83.º, 83.º-A, 84.º e 85.º (despesas com saúde, educação, pensões alimentos, lares e imóveis) não pode exceder os limites constantes da tabela do n.º 7 do artigo 78.º Por seu turno, a soma dos benefícios fiscais dedutíveis à coleta não pode exceder os limites constantes da tabela do n.º 2 do artigo 88.º do CIRS.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No caso em apreço, relembre-se, apenas estão em causa os limites das deduções à coleta aplicáveis à soma das deduções motivadas por despesas relacionadas com saúde, educação, pensões de alimentos, lares e imóveis (artigo 78.º, n.º 7, do CIRS) e, quando a estes últimos, também os limites dos montantes dedutíveis com encargos com imóveis (artigo 85.º, n.º 1).

Note-se que o atual conjunto das deduções à coleta não obedece a um critério orientador uniforme, antes corresponde ao acolhimento, pelo legislador ordinário, de situações muito diversas, cujo elemento comum é apenas o facto de constituírem despesas do sujeito passivo. Assim, as diferentes deduções à coleta têm um fundamento substantivo variável, dependente do tipo de despesas que são eleitas como dedutíveis.

No que aqui mais interessa, a consideração, como deduções à coleta, de certos encargos com a saúde, educação, lares ou habitação, reflete a perda da capacidade contributiva ligada a estas despesas. Isto é, estamos perante deduções pessoais ligadas à redução da capacidade contributiva que são usadas para determinar o rendimento líquido subjetivo. E que por isso têm de ser qualificadas como deduções pessoais ou abatimentos em sentido próprio – como formas de quantificação do imposto – e que conduzem à sua efetiva *personalização* (*idem*, pág. 335).

104. O princípio da capacidade contributiva representa uma certa conceção do sistema fiscal segundo a qual “cada contribuinte deve pagar na medida da sua capacidade”, opondo-se, assim, a uma conceção em função do princípio do benefício, que determinaria o dever de “cada um pagar na medida dos benefícios que recebe do Estado”.

Sendo certo que a Constituição não se refere expressamente ao princípio da capacidade contributiva, existe uma consistente construção doutrinária e jurisprudencial em torno desse conceito.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SOUSA FRANCO (*Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. II, citado, págs. 186-187), é perentório na afirmação de que a capacidade contributiva está subjacente à Constituição fiscal, extraindo-se da «forte personalização do imposto sobre o rendimento, com a consideração da situação do agregado familiar, fator que parece ser essencial – mas não único – para que se possa considerar que um sistema leva efetivamente em conta as faculdades contributivas». SALDANHA SANCHES (*ob. cit.*, pág. 227), analisando a estrutura do sistema fiscal português que resulta dos artigos 103.º e 104.º da Constituição, conclui haver uma «definição indireta da capacidade contributiva como princípio estruturante do sistema através da tributação do rendimento». CASALTA NABAIS (*ob. cit.*, págs. 445 e segs.) afirma que o princípio da capacidade contributiva extrai-se do princípio da igualdade, estabelecido no artigo 13.º da Constituição. Também SÉRGIO VASQUES (*Manual de Direito Fiscal*, Coimbra, 2011, pág. 251), considera que o princípio da capacidade contributiva representa «o critério material de igualdade adequado aos impostos».

O Tribunal Constitucional, debruçando-se sobre um conjunto de normas da Lei Geral Tributária respeitante à avaliação indireta da matéria coletável, através de «métodos indiciários» ou de «presunções», começou por afirmar que o princípio da capacidade contributiva não tem expressa consagração constitucional, sublinhando a dificuldade em «retirar consequências jurídicas muito líquidas e seguras do princípio da capacidade contributiva, traduzidas num juízo de inadmissibilidade constitucional de certa ou certas soluções adotadas pelo legislador fiscal», concluindo-se que, no caso aí em apreço, o princípio da capacidade contributiva não era sequer «parâmetro constitucional relevante» (acórdão n.º 84/2003).

Mas foi mais afirmativo em jurisprudência posterior. Reportando-se à admissibilidade constitucional de normas que estabelecem presunções em matéria tributária, veio a acolher o entendimento de que a capacidade contributiva, apesar da sua não consagração expressa na Constituição, mais não será do que «a expressão (qualificada) do princípio da igualdade, entendido em sentido material, no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

domínio dos impostos, ou seja, a igualdade no imposto» (cfr. acórdãos n.ºs 211/2003, 452/2003 e 601/2004).

É, assim, de reafirmar que o princípio da capacidade contributiva está implicitamente consagrado na Constituição, enquanto corolário tributário dos princípios da igualdade e da justiça fiscal e do qual decorre um comando para o legislador ordinário no sentido de arquitetar o sistema fiscal tendo em vista as capacidades contributivas de cada um.

A proposição mais elementar que flui do princípio da capacidade contributiva respeita ao modo de organizar a tributação, que, deverá necessariamente ser orientada para a seleção de fatos tributários que revelem a maior ou menor capacidade contributiva do sujeito, apontando-se, desde logo, o imposto sobre o rendimento, como o mais apto a espelhar a força económica dos contribuintes. Mas, como nota SALDANHA SANCHES (*ob. cit.*, pág. 228), o princípio da capacidade contributiva padece de uma relativa “indeterminabilidade estrutural”, que coloca problemas na sua aplicação, quando confrontado com uma concreta solução legislativa. Essa indeterminação resulta do fato de, por um lado, o conceito de capacidade contributiva não caber numa definição exata e precisa, mas corresponder a um princípio ordenador do ordenamento jurídico tributário.

105. Das várias implicações inerentes à consideração da capacidade contributiva como critério estruturante do sistema fiscal, interessam agora, apenas, as que se relacionam com a necessidade de o imposto sobre o rendimento pessoal dever ter em conta «as necessidades e os rendimentos do agregado familiar» — como expressamente se lê no n.º 1 do artigo 104.º da Constituição. Neste ponto, em particular, o conceito de capacidade contributiva associa-se à ideia de “personalização” do imposto, bem como à necessidade de considerar fiscalmente o agregado familiar.

A especificação constitucional que manda atender às necessidades e rendimentos do agregado familiar deve ser entendida como um comando para o



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legislador ordinário, que este está obrigado a respeitar na estruturação do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, mas cujas implicações concretas, nos vários aspetos do respetivo regime, cabe ao legislador definir, desde que não ponha em causa o conteúdo essencial daquele comando constitucional (CASALTA NABAIS, *ob. cit.*, pág. 530).

Concretamente, em matéria de deduções (objetivas e subjetivas) em sede de IRS, o legislador não pode deixar de ter uma ampla margem de apreciação, como tem sido reconhecido pela jurisprudência constitucional. Como se salientou no acórdão n.º 173/2005, a respeito de “deduções específicas” (deduções objetivas, que correspondem a despesas indispensáveis à formação do rendimento), «matérias como a dos limites a deduções, sobretudo para rendimentos relativamente elevados, não podem considerar-se, à partida, como tipicamente merecedoras de uma estabilidade tal que as torne imunes a alterações, ou, mesmo, que possam fundar uma confiança digna de proteção na manutenção do respetivo regime».

106. O alcance das alterações questionadas, no caso vertente, é mais perceptível se atentarmos na tabela constante do n.º 7 do artigo 78.º e confrontarmos a atual redação com que lhe tinha sido conferida pela Lei do Orçamento de Estado para 2012. Resulta dessa comparação que os limites para as reduções à coleta foram modificados nos seguintes termos:

- No escalão de rendimento coletável até €7000 (correspondente aos anteriores dois primeiros escalões, cujo limite superior era €7410), continuam a admitir-se deduções “sem limite”;
- No escalão de mais de €7000 até €20000, o limite é de €1250 (idêntico ao que vigorava para o anterior escalão de mais de €7410 até €18 375);
- No escalão de mais de €20 000 até €40 000, o limite foi reduzido para € 1000 (no anterior escalão de mais de €18 375 até €42 259, o limite era de €1 200);



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- No escalão de mais de €40 000 até €80 000, o limite foi estabelecido em €500 (quando anteriormente o escalão entre €42 259 até €61 244 tinha um limite de €1 150; e o escalão entre €61 244 até €66 045 tinha um limite de €1 100);
- No último escalão, superior a €80 000, não há lugar a deduções (no regime anterior a inexistência de deduções começava no escalão de mais de €66 045).

Nos termos do n.º 8 do artigo 78.º, estes limites continuam a ser majorados em 10% por cada dependente ou afillhado civil que não seja sujeito passivo de IRS nos escalões com rendimento coletável entre €7 000 e €80 000 (anteriormente, esta majoração abrangia rendimentos coletáveis entre €7 410 e €66 045).

No que respeita às deduções dos encargos com imóveis (artigo 85.º) — que, relembre-se, devem ser somadas às demais deduções e, em qualquer caso, não podem exceder os limites globais constantes da citada tabela do n.º 7 do artigo 78.º — os limites baixaram de €591 para €296, quanto a importâncias relativas a juros de dívidas, prestações e rendas por contrato de locação financeira (alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 85.º) e de €591 para €502, quanto a importâncias suportadas a título de renda, (alínea d) do n.º 1 do artigo 85.º).

Os escalões de rendimento coletável para efeito dos limites de deduções à coleta correspondem àqueles que se encontram definidos no artigo 68º para determinação da taxa aplicável ao imposto. E, assim, a redefinição dos limites às deduções resulta, em certa medida, da necessidade de adaptação à nova estrutura de escalões, que foi reduzida de sete para cinco níveis por efeito da alteração introduzida àquele preceito. Nos escalões intermédios, que situam logo acima do limiar em que não há restrição para as deduções, a alteração não é significativa. A redução dos limites das deduções é mais expressiva no atual 4.º escalão (rendimento coletável de mais de €40 000 até €80 000), pois o limite baixou para menos de metade (de €1 150 e € 1 100 passou para €500), embora a faixa superior deste escalão tenha passado a beneficiar da possibilidade de efetuar deduções (e da



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

citada majoração por existência de dependentes ou afilhados civis), que anteriormente lhe estava vedada (rendimentos coletáveis entre €66 045 e €80 000). A exclusão de qualquer dedução, que operava, no regime precedente, a partir de rendimentos superiores a €66 045 (abrangendo os antigos 7º e 8º escalões), verifica-se agora a partir de rendimento superiores a €80 000, a que corresponde atualmente o último escalão.

Em geral, estas alterações correspondem a uma diminuição dos descontos que cada sujeito passivo está autorizado a fazer ao imposto, embora tenha subido - como se referiu -, o limite do rendimento coletável a partir do qual não há lugar a deduções à coleta.

107. O maior grau de problematicidade quanto à conformidade constitucional do novo regime situa-se precisamente na redução substancial do limite das deduções à coleta nas situações em que o rendimento coletável oscila entre €40 000 até €80 000 e na total eliminação da possibilidade de dedução nos casos em que esse rendimento vai além deste último valor.

Há aqui objetivamente uma desconsideração da capacidade contributiva e do critério de tributação segundo as necessidades do agregado familiar, que tem como necessária consequência um agravamento do imposto a pagar por parte dos titulares de rendimentos mais elevados, contribuindo para diminuir o grau de personalização do imposto.

Não pode ignorar-se, em todo o caso, que as limitações às deduções à coleta operadas pela Lei do Orçamento do Estado de 2013 ocorrem num contexto de aumento generalizado da carga fiscal, em que um maior esforço de participação na satisfação os encargos públicos é exigido a todas as categorias de contribuintes a partir de um rendimento mínimo tributável.

Neste condicionalismo, pode entender-se que a adoção de soluções legislativas mais exigentes em relação a titulares de rendimentos mais elevados, no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que se refere à dedução de despesas com a satisfação de necessidades básicas, como as de saúde, educação ou habitação – que esses contribuintes, em princípio, sempre estarão em condições de suportar -, pode ainda manter-se dentro dos critérios da constituição fiscal.

Um juízo de inadmissibilidade constitucional poderá colocar-se se entender que o princípio da capacidade contributiva impõe ao legislador infraconstitucional a previsão de deduções subjetivas, de forma a que o rendimento para a satisfação de necessidades básicas seja encarado como rendimento *vinculado* que o contribuinte não tem liberdade para o empregar de outro modo.

No entanto, e uma vez que – como se concluiu – o princípio da capacidade contributiva surge como um critério ordenador do sistema fiscal, que não fornece uma resposta precisa sobre *quantum* das deduções e os seus limites, não parece possível seguir essa outra via, e não pode deixar de enquadrar-se a opção consubstanciada nas alterações aos artigos 78.º e 85.º do CIRS dentro da margem de liberdade de conformação do legislador.

L. Sobretaxa em sede de IRS (artigo 187.º)

108. Os requerentes no Processo n.º 8/2013 invocam a inconstitucionalidade da norma do artigo 187.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013, que cria uma sobretaxa em sede de IRS, alegando, em síntese - para além da violação do caso julgado, que se já analisou anteriormente -, que essa norma institui um novo imposto sobre o rendimento, sujeito a regras de retenção na fonte diversas das previstas para o IRS, e que, incidindo na proporção de 3,5% sobre todos os rendimentos, não respeita o princípio da unidade e da progressividade do imposto sobre o rendimento.

O citado artigo 187.º estabelece uma “sobretaxa em sede do IRS” de 3,5% que, na parte que exceda, por sujeito passivo, o valor anual da retribuição mínima mensal garantida ($€485 \times 14 = €6790$), incide sobre o rendimento coletável,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

englobado nos termos do artigo 22.º do CIRS (ou seja, sobre o rendimento que resulta do englobamento dos rendimentos das várias categorias auferidos em cada ano, depois de feitas as deduções específicas), acrescido dos rendimentos sujeitos às taxas especiais constantes do artigo 72.º, n.ºs 3, 6, 11 e 12 (rendimentos provenientes de gratificações, auferidos em atividades de “elevado valor acrescentado”, acréscimos patrimoniais não justificados e rendimentos de capitais devidos por entidades sedeadas fora de Portugal, em território sujeito a regime fiscal claramente mais favorável).

Ao montante do imposto devido a título de “sobretaxa” serão deduzidos os montantes referidos no n.º 2 do artigo 187.º: 2,5% do valor da retribuição mínima mensal garantida ($€485 \times 2,5\% = €12,125$) por cada dependente ou afilhado civil que não seja sujeito passivo de IRS e as importâncias retidas a título de retenção na fonte que, quando superiores à sobretaxa devida, conferem direito ao reembolso da diferença.

Do exposto resulta que a “sobretaxa em sede do IRS” está associada a este imposto, na medida em que incide sobre rendimentos apurados segundo regras do IRS (rendimento líquido englobado acrescido de determinados rendimentos sujeitos a taxas especiais), aplicando-se-lhe também as regras de liquidação e pagamento do IRS. No entanto, a referida “sobretaxa” apresenta elementos dissonantes das regras gerais do IRS:

- Tem uma taxa fixa (em vez de se lhe aplicarem as taxas gerais progressivas previstas no artigo 68.º do CIRS);
- É sujeita a um regime próprio de retenção na fonte (n.º 5 do artigo 187.º);
- Tem deduções à coleta próprias, quer quanto ao tipo de despesas atendíveis quer quanto aos seus limites (n.º 2 do artigo 187.º), distintas das previstas nos artigos 78.º e segs. do CIRS.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

109. A obtenção de receita fiscal adicional, através do lançamento de uma sobretaxa extraordinária sobre os rendimentos sujeitos a IRS, já ocorreu em 2011, em plena execução orçamental, tendo sido politicamente fundamentada nas exigências de cumprimento do défice estabelecido para esse ano, no âmbito do PAEF, acordado com as instituições europeias e com FMI. Para esse efeito, a Lei n.º 49/2011, de 7 de setembro, veio estabelecer uma sobretaxa extraordinária de 3,5% para vigorar apenas no ano fiscal de 2011 (n.º 3 do artigo 2.º da citada Lei). Não obstante a transitoriedade da medida, ela foi consagrada através de um aditamento de duas normas ao CIRS (artigos 72.º-A e 99.º-A), cuja vigência entretanto caducou.

Na Lei do Orçamento do Estado para 2013, agora questionada, optou-se por técnica legislativa diversa: a sobretaxa em sede do IRS é agora consagrada, não em aditamento ao CIRS, mas em norma da própria lei do orçamento (artigo 187.º), sem que se faça qualquer referência à sua vigência temporal.

Não pode, no entanto, haver dúvida quanto ao caráter não permanente desta sobretaxa. É certo que o artigo 187.º não constitui uma mera discriminação de receitas e despesas do Estado, como é típico das normas com natureza especificamente orçamental. No entanto, como se salientou no acórdão n.º 396/2011, sobre norma diversa que colocava problema idêntico, estas são normas que «não podem ser consideradas *cavaliers budgétaires*, pois apresentam uma imediata incidência financeira, já que visam diretamente reduzir o valor das despesas [neste caso, aumentar as receitas] inscritas no orçamento para o ano a que respeita. Não pode, assim, sustentar-se que elas regulam matéria alheia à função específica e mais estrita do orçamento, enquanto instrumento de programação anual económico-financeira da atividade do Estado. Pelo contrário. Dando suporte normativo a uma dada previsão de despesas, e sendo a sua aplicação indispensável à sua correta execução, elas repercutem-se diretamente no próprio quadro contabilístico do orçamento, integrando-se substancialmente neste diploma, como sua componente essencial. E nisso parece esgotar-se a sua eficácia, pois não se projetam, com independência, para fora da aprovação e execução do Orçamento do Estado.»



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Forçoso é, por isso, concluir que a sobretaxa em sede do IRS vertida no sobredito artigo 187.º constitui uma medida de caráter orçamental que, por força da regra do n.º 1 do artigo 106.º da Constituição, não pode gozar de vigência que não seja anual.

110. As questões de constitucionalidade que vêm entretanto suscitadas respeitam a saber se a sobretaxa é suscetível de violar os princípios da unidade e da progressividade do imposto sobre o rendimento, como tal consagrados no artigo 104.º, n.º 1, da Constituição.

Para uma resposta afirmativa, quanto ao primeiro desses princípios, poderia concorrer a circunstância de a sobretaxa poder ser caracterizada como um *imposto extraordinário* ou um *adicional extraordinário a um imposto*, qualificação que foi, aliás, seguida no acórdão n.º 412/2012, a respeito da sobretaxa extraordinária de 2011 (ainda que se apreciasse aí apenas a validade constitucional da norma do artigo 2.º, n.º 4, da Lei n.º 49/2011, na parte em que fazia reverter integralmente a receita da sobretaxa para o Orçamento de Estado).

No entanto, e apesar de poder aceitar-se essa qualificação, não é evidente que implique uma violação ao princípio da unidade do imposto.

Deve começar por dizer-se, a este propósito, que o princípio acolhido no citado artigo 104.º, n.º 1, da Constituição, levaria, no seu alcance máximo, à consagração de um “imposto único” que, englobando todos os rendimentos pessoais, submetesse essa base tributária a um regime unitário, a taxas iguais e progressivas, sem quaisquer distinções entre os diferentes tipos de rendimentos.

A unidade do imposto sobre o rendimento pessoal foi inscrita logo na versão originária da Constituição de 1976 (no então artigo 107.º), num contexto em que o sistema de impostos pré-constitucional assentava numa tributação parcelar (cedular) dos rendimentos, consoante a respetiva natureza (*v.g.* contribuição



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

predial, industrial, imposto profissional) a que, mais tarde, foi adicionado um imposto complementar. Apesar do comando constitucional, o sistema cedular de tributação e a sua substituição pelo atual imposto sobre o rendimento das pessoas singulares só ocorreu com a reforma do sistema fiscal de 1984-1988, cujos objetivos foram assumidamente os da equidade, eficiência e simplicidade do sistema fiscal. E, ainda assim, essa reforma não atingiu plenamente a ideia da unidade do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares: em sede de IRS mantêm-se, ainda hoje, diversos elementos de sentido contrário, designadamente, a utilização de várias categorias de rendimentos e, mais intensamente, a existência de taxas liberatórias para certas categorias de rendimentos.

Tendo isso presente, e a realidade pré-constitucional que a regra visou, em primeira linha, contrariar, ganha consistência a ideia de que é sobretudo a fragmentação de rendimentos pessoais, de acordo com as suas distintas fontes, e não tanto, como resulta da sobretaxa, a sobreposição de uma taxa suplementar às taxas já incidentes sobre um valor global de todo o rendimento pessoal, compreensivamente calculado, que põe em causa a observância da unidade.

Considerando a concentração de todos os rendimentos pessoais numa única base de incidência tributária como a dimensão essencial da regra constitucional da unidade, esta não é afetada, no fundamental, pelo regime da sobretaxa, não obstante as especificidades que ele apresenta, em relação ao do IRS. Os elementos dissonantes, incidindo aliás, em parte, sobre aspetos secundários, de pura "execção, como é a forma de liquidação, mais não representam do que uma acomodação (transitória) do sistema de imposto sobre o rendimento pessoal a interesses públicos relevantes. Essa iniciativa está incluída na margem de conformação que não pode deixar de caber ao legislador infraconstitucional, na medida em que a resposta normativa adequada a situações de grave dificuldade financeira do Estado exige juízos e ponderações que são próprios da função político-legislativa. E a resposta mantêm-se dentro dos limites do constitucionalmente admissível, desde que não comprometa os valores, constitucionalmente tutelados,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de igualdade e justiça fiscal, que incumbe à forma de tributação do rendimento pessoal contribuir para realizar, também através da regra da unidade.

111. Uma outra questão que se coloca é a de saber se a sobretaxa preenche o requisito da progressividade do imposto sobre o rendimento.

É sabido que a sobretaxa tem uma taxa fixa de 3,5%, que incide sobre os rendimentos que excedam, por sujeito passivo, o valor anual da retribuição mínima mensal garantida. Estamos assim perante um tributo que se afasta da lógica de progressividade que inspira o artigo 68º do Código do IRS, na medida em que pressupõe a aplicação de uma mesma taxa aos rendimentos cobertos pelo respetivo âmbito de incidência, independentemente dos montantes que, em cada caso, possam estar em causa. Não é possível, no entanto, afirmar que essa é uma taxa meramente proporcional. Estabelecendo a lei uma isenção até ao limite do valor anual da retribuição mínima mensal garantida, a subtração desse valor ao rendimento coletável, para efeito do cálculo da receita a cobrar, confere à sobretaxa um mínimo de progressividade, no ponto em que a coleta aumenta, não apenas em função da grandeza dos rendimentos tributados, mas também em razão da maior diferença do valor do rendimento por referência à remuneração mínima garantida.

Contudo, o ponto que parece ser decisivo, e que resulta da conclusão a que já antes se chegou quanto à regra da unidade, é que a consideração conjunta da sobretaxa e do IRS e ao seu efeito agregado sobre a esfera patrimonial dos contribuintes, mantém, na globalidade do sistema, um suficiente índice de progressividade. Ou seja, uma sobretaxa de taxa única conduz, sem dúvida, a uma progressividade em menor grau do imposto sobre o rendimento pessoal do que a que resultaria se a sobretaxa estivesse submetida a taxas marginais progressivas. Mas ela está ainda dentro da margem de liberdade do legislador fiscal, pois não se mostra manifestamente ofensiva da progressividade constitucionalmente exigida.

Foi essa também a solução a que se chegou no acórdão n.º 11/83, que se pronunciou, ainda que num contexto normativo diverso, sobre a constitucionalidade de um imposto extraordinário sobre os rendimentos, em que se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tomou em linha de conta que, ainda que as taxas previstas não respeitem o princípio da progressividade, a tributação do rendimento pessoal não deixa de continuar a ser sujeita a uma taxa progressiva, por efeito das taxas fixadas na lei fiscal para outros impostos sobre o rendimento.

É de concluir que a criação de “sobretaxa em sede de IRS”, com natureza excecional e transitória, destinada a dar resposta a necessidades de finanças públicas extraordinárias, não contende com as regras da progressividade e da unidade na tributação do rendimento pessoal, estabelecidas no artigo 104.º, n.º 1, da Constituição da República.

M. Apreciação conjunta dos efeitos dos artigos 186.º e 187.º

112. Os requerentes do pedido que deu origem ao Processo n.º 8/2013 pedem, por último, a fiscalização da constitucionalidade da norma do artigo 186.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013 (na parte em que altera os artigos 68.º, 71.º, 72.º, 78.º, 85.º e adita o artigo 68.º-A ao Código do IRS), bem como do seu artigo 187.º, reputando como inconstitucional a diferença de tratamento fiscal dispensada, por um lado aos rendimentos provenientes do trabalho e das pensões e, por outro, à tributação dos rendimentos do capital e, concretamente, na parte em que aqueles são sujeitos a taxas que podem ser superiores a 50% e estes ficam sujeitos à taxa liberatória única de 28% (quanto aos rendimentos obtidos em território português).

Entendem os requerentes que esta diferença de tratamento viola os artigos 13.º e 104.º da Constituição, enquanto contraria os princípios da igualdade na repartição dos encargos públicos, e o princípio da justiça fiscal, e que, além disso, é violadora do caso julgado formado pelo acórdão n.º 353/2012, visto que é manifesta a falta de equidade na repartição dos sacrifícios entre os rendimentos do trabalho e os rendimentos provenientes de outras fontes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A dúvida que se suscita prende-se com o exato sentido da alusão ao regime das taxas liberatórias e à integração sistemática que melhor lhe cabe, se na fundamentação, se no objeto do pedido.

Na lógica de todo o discurso argumentativo e da posição dos requerentes quanto ao agravamento da carga fiscal, parece seguro que não se pretende contestar, contrariamente ao teor literal do pedido, o artigo 186.º na parte em que altera os artigos 71.º e 72.º, ou seja, a subida de taxas a que generalizadamente os rendimentos tributáveis a essas taxas ficam sujeitos. Mas já é muito duvidoso se faz parte do objeto do pedido a impugnação desse regime, em si mesmo.

A verdade é que os requerentes não formulam nenhum pedido no sentido de ser apreciada a inconstitucionalidade dos citados artigos 71.º e 72.º, *enquanto normas que acolhem taxas liberatórias* para a tributação dos rendimentos aí discriminados. Apenas aludem a esse regime para estabelecerem o confronto entre os “níveis confiscatórios”, que atinge a taxa máxima de IRS, e a taxa liberatória. Ou seja, em sede do princípio da igualdade e da justiça fiscal, utilizam o tratamento que é dispensado aos rendimentos do capital tributáveis por aquelas taxas como ponto de comparação, para evidenciarem a inequidade das taxas a que ficam sujeitos os rendimentos do trabalho e das pensões.

Parece, deste modo, ser mais consistente com o sentido do pedido considerar que a referência ao regime das taxas liberatórias é atribuído um papel apenas fundamentador da conclusão que se quer tirar quanto à injustiça da taxação dos rendimentos do trabalho. É no plano argumentativo, para enfatizar a “manifesta falta de equidade na repartição dos sacrifícios entre os rendimentos do trabalho e os rendimentos provenientes de outras fontes”, que se situa a referência aos rendimentos sujeitos a taxa liberatória.

Assim, em obediência ao princípio do pedido, o Tribunal considera, no âmbito do presente processo, que não constitui objeto do processo a matéria da constitucionalidade dos artigos 71.º e 72.º do CIRS, na medida em que neles se estabelecem taxas liberatórias para a tributação de determinados rendimentos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

113. A questão de constitucionalidade que cumpre decidir, nesta parte, é a de saber se é compatível com a Constituição, concretamente, com o princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos e com o princípio da justiça fiscal, que o legislador estabeleça taxas aplicáveis à tributação do rendimento proveniente do trabalho e de pensões que podem ser superiores a 50%, enquanto que, no que respeita à tributação dos rendimentos de capital, lhes aplica uma taxa única de 28%.

Ou seja, o problema é o de saber se é constitucionalmente admissível a *medida da diferença* da carga fiscal que subjaz ao tratamento diferenciado (quanto às taxas aplicáveis) dos rendimentos abrangidos pela incidência normal do IRS, por um lado, e dos rendimentos sujeitos a taxas liberatórias ou especiais, por outro.

Para poder dar resposta cabal à questão colocada, o Tribunal teria primeiro que estabelecer os pontos de comparação entre as diferenças de tributação dos vários rendimentos sujeitos a IRS, para depois encontrar a medida dessa diferença e finalmente, confrontá-la com o princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos e com o princípio da justiça fiscal.

Ora, o universo de rendimentos abrangidos pelas taxas liberatórias e especiais dos artigos 71.º e 72.º do CIRS é tão variado, na natureza e origem desses rendimentos e nas razões eventualmente subjacentes à sua inclusão nessa sede, que não permite agrupar tais realidades num único conjunto para depois o pôr em confronto com os rendimentos, nomeadamente do trabalho e das pensões, que estão sujeitos a englobamento obrigatório e às taxas gerais do artigo 68.º do CIRS.

Desde logo, não é possível incluir nesta comparação os rendimentos auferidos por não residentes em território português, a que se reportam vários números dos artigos 71.º e 72.º, nem os rendimentos devidos por entidades que não tenham aqui domicílio (artigo 72.º, n.º 2), pois a tributação destas realidades não é



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fiscalmente comparável com a tributação dos rendimentos de trabalho e pensões obtidos em território nacional, por sujeitos aqui residentes.

Da mesma forma, não se afigura que os requerentes pretendam aqui questionar o tratamento diferenciado dado, por exemplo, às gratificações auferidas em razão da prestação de trabalho (artigo 72.º, n.º 3), nem pode concluir-se, sem mais, que o pretendam fazer quanto à tributação autónoma dos rendimentos prediais (artigo 72.º, n.º 7), pois omitem totalmente essa realidade.

Do quadro excessivamente impreciso que os requerentes traçam, resulta apenas a ideia de que o elemento reputado inconstitucional é o tratamento mais favorável da tributação dos rendimentos de capital (juros, dividendos), que ficam sujeitos à taxa liberatória de 28% (que concretiza o pagamento integral e definitivo do IRS através do mecanismo da retenção na fonte) e podem, ou não, ser objeto de englobamento se for essa a opção dos titulares (n.ºs 1 e 6 do artigo 71.º), bem como da tributação das mais-valias à taxa autónoma de 28% (n.ºs 1 e 4 do artigo 72.º), por confronto com o tratamento fiscalmente mais agravado dos rendimentos provenientes de salários e pensões.

Assim, o que aparentemente é pedido ao Tribunal é que compare a diferença de tratamento traduzida na consagração de uma taxa fixa (liberatória ou autónoma) para a tributação dos rendimentos de capitais e de mais-valias, por um lado, e no estabelecimento de taxas progressivas cujo intervalo se situa entre os 14,5% para um rendimento coletável até €7000 e 48% (a que acresce a taxa adicional de solidariedade entre 2,5% e 5%) para rendimentos coletáveis acima dos €80 000.

114. Esta é uma comparação inviável. Primeiro, porque tais taxas não incidem sobre rendimentos apurados da mesma forma; depois, porque sendo diferente a natureza das referidas taxas e o modo como operam, não é possível estabelecer uma comparação baseada no seu valor nominal; e ainda porque as taxas em causa correspondem a mecanismos com uma lógica de funcionamento



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

diversa (progressiva *vs* proporcional) e que, por isso, concretizam de modo diferente a distribuição da carga fiscal: as taxas gerais assentam numa lógica de tributação *pessoal*, enquanto que as taxas liberatórias ou autónomas correspondem a uma tributação *real*.

Ainda que, em termos empíricos e genéricos, se possa concluir pela benevolência das taxas fixas de 28% relativamente às taxas gerais do IRS (situadas entre os 14,5% e os 48%), não é, em rigor, possível formular um juízo comparativo fiscal entre estas duas realidades tão distintas, para efeitos de retirar dessa comparação uma medida de diferença, sindicável em termos de igualdade e justiça fiscal.

Note-se, que as taxas proporcionais, que variam entre 14,5% e 48%, aplicam-se a rendimentos coletáveis divididos por escalões, enquanto que a taxa fixa, proporcional, de 28% se aplica a todos os rendimentos (de capital e de mais-valias) independentemente do seu montante. Se simplesmente se baixasse a taxa proporcional máxima de 48% (que incide, necessariamente, sobre o mais alto escalão de rendimento coletável) e se aumentasse a taxa proporcional fixa (liberatória ou autónoma) de 28% (que abrange indistintamente todos os montantes de rendimento), não se obteria necessariamente uma melhor solução, em termos de maior justiça e igualdade fiscal.

Em suma, não tendo os requerentes, como vimos, questionado a (in)admissibilidade constitucional de exceções à tributação geral (tendencialmente única, progressiva e personalizada) dos rendimentos, e mostrando-se inviáveis os termos da pretendida comparação, por estarem em causa taxas inscritas em mecanismos de diferente natureza e operatividade, mostra-se impossível encontrar a “medida da diferença” e, conseqüentemente, decai a invocada inconstitucionalidade.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

III - Decisão

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal Constitucional decide:

a) Declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, por violação do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa, da norma do artigo 29.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro;

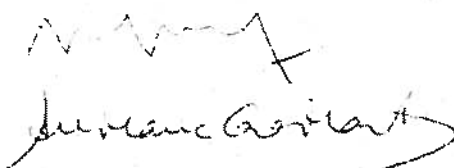
b) Declarar a inconstitucionalidade consequencial da norma do artigo 31.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, na medida em que manda aplicar o disposto no artigo 29.º dessa Lei aos contratos de docência e de investigação;

c) Declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, por violação do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa, da norma do artigo 77.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

d) Declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, por violação do princípio da proporcionalidade, insito no artigo 2.º da CRP, da norma do artigo 117.º, n.º 1, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro;

e) Não declarar a inconstitucionalidade das normas dos artigos 27.º, 45.º, 78.º, 186.º, na parte em que altera os artigos 68.º, 78.º e 85.º e adita o artigo 98.º-A do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares) e 187.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

Lisboa, 5 de Abril de 2013



João César Marques (com declaração de
interesse quanto à decisão da Câmara de que anexa)

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V. A. P. L. (venceu quanto às alíneas a), b) e c) da decisão, nos termos da declaração conjunta, vencido quanto à alínea d) e quanto aos parâmetros de inconstitucionalidade de confissão na alínea e) da decisão, relativamente à contribuição extraordinária de solidariedade e à redução das deduções e colectas previstas no Código do IRS, nos termos da declaração individual)

Maria João Antunes (venceu quanto às alíneas a), b) e c) da Decisão, pelas regras constantes da declaração conjunta anexada)

J. F. P. (venceu parcialmente em termos de voto conjunto)

J. Cunha Barbosa (venceu parcialmente nos termos de declaração conjunta que subscreeu e de declaração individual anexada)

Então, manifestamente (acompanhou a decisão na parte em que declarou a inconstitucionalidade dos nomes de art. 29º, 77º e 117º n.º 1); Fiquem parcialmente vencido quanto à nome de art. 31º e quanto à nome de art. 186 (na alteração de art. 78º de 85º do CIRS); fiquem vencido relativamente à nome de art. 27º e 78º, nos termos da declaração de voto conjunta.)

4.ª ac. 7.ª q. d. 1.ª parte (vencido parcialmente nos termos da declaração de voto anexa).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Fernando (vencido quanto ao juízo

instância de alínea e) da decisão, na parte em que se
declina não de lugar a inconstitucionalidade da
norma instância dos artigos 24 e 28 da lei de funcionamento
do tribunal para 2013, nos termos de declaração de voto
junta).

Manoel Luís Azevedo (vencido
quanto à, alíneas a), b) e e) da
decisão, nos termos de declaração
conjunta).

Alina (vencido quanto ao
alg. a), b), c) e d) da decisão. Quanto ao alínea
a), b) e c) em termos de declaração conjunta. Quanto
a alínea d), absente, na parte correspondente,
ao princípio de declaração de voto de todos.
Com: Pedro Duarte)

Sebastião



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei a declaração de inconstitucionalidade da norma constante do artigo 117.º, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro, por entender que o legislador ao não estabelecer, ao contrário do que fez relativamente aos pensionistas e aos "funcionários públicos", um patamar quantitativo a partir do qual seriam devidas as contribuições para a segurança social, não salvaguardando assim aqueles que recebem subsídios de baixo valor, impôs sacrifícios manifestamente desproporcionados, face aos interesses orçamentais visados, a quem a exiguidade dos rendimentos auferidos já impõe substanciais provações.

É, pois, a ausência do estabelecimento desse patamar, fixado segundo critérios de razoabilidade e de paridade com as outras categorias de cidadãos atingidos por cortes nos seus rendimentos, que determina a inconstitucionalidade da referida norma, por violação do princípio da proporcionalidade, enquanto princípio estruturante do Estado de direito democrático consagrado no artigo 2.º, da Constituição.

João Luis Marques



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Processo nº 2/2013 (que incorpora os Processos nºs 5/2013, 8/2013 e 11/2013)

Plenário

Relator: Conselheiro Carlos Fernandes Cadilha

Declaração de voto

Vencidos quanto às alíneas *a)*, *b)* e *c)* da decisão pelas seguintes razões essenciais:

1. A questão que o Tribunal tem agora que resolver não é a *mesma questão* que se lhe colocou em 2012. Por um lado, o contexto externo que condicionou a elaboração do orçamento no ano de 2013 apresenta, face a anos anteriores, especificidades que não podem ser negligenciadas na construção de juízos de conformidade ou de desconformidade constitucional; por outro, a solução que o legislador encontrou para fazer face a essas especificidades – e para assim prosseguir, de acordo com a sua própria representação do interesse público, o imperativo da consolidação orçamental – é também substancialmente diversa da dos anos anteriores. Isto mesmo o reconhece o Acórdão de que dissentimos. Ao enquadrar previamente o caminho argumentativo que seguiu, o Tribunal não deixou de salientar as novas exigências (nomeadamente quando ao *deficit*) que se deparavam ao legislador orçamental em 2013, e de referir a diversidade de medidas do lado da receita (que incluem receitas outras que as não provenientes apenas dos rendimentos do trabalho) que o mesmo legislador estabeleceu em ordem a satisfazer aquelas exigências. A maioria, ao formular o juízo de inconstitucionalidade, por violação do princípio da igualdade, das normas constantes dos artigos 29.º e 77.º da Lei nº 66/B/2012, não deixou portanto de reconhecer a *diferença específica* que caracteriza a questão agora colocada ao Tribunal; no entanto, não retirou desse reconhecimento as



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



consequências que, em nosso entender, seriam devidas. Por isso – e não obstante termos partido de premissas semelhantes à que foram adotadas pela argumentação maioritariamente seguida – não pudemos subscrever a conclusão final a que, com tal argumentação, se chegou.

2. Duas ideias essenciais parecem sustentar o juízo de inconstitucionalidade que, quanto a estas normas (e por violação do princípio da *igualdade*) o Tribunal formula.

A primeira é a de que, não obstante o acréscimo, no Orçamento do Estado para 2013, das medidas do lado da receita (que, aumentando a intensidade da carga fiscal incidente sobre todos e cada um dos contribuintes, aumentou também o grau de *universalidade* dos sacrifícios exigidos), sobre os funcionários e pensionistas que percebem por verbas públicas continua a impender um encargo especial, na medida em que, somando o encargo geral que também sobre eles recai (nomeadamente o decorrente do aumento da carga fiscal), com o sacrifício total ou parcial do pagamento do subsídio referente ao 14.º mês, esta categoria de cidadãos *continua a ser chamada a contribuir* para o esforço coletivo de consolidação orçamental em *grau comparativamente maior* ao de todos os outros.

A segunda ideia essencial é a de que *esse grau maior de esforço*, que o legislador persiste em exigir desta precisa categoria de cidadãos, comporta ainda (como se entendeu que comportava em 2012) uma violação do *princípio da igualdade proporcional*, princípio esse que terá a sua *sedes materiae* no artigo 13.º da CRP.

3. Não discutimos a premissa segundo a qual o Tribunal, ao efetuar o juízo de igualdade que lhe pede o artigo 13.º, está habilitado tanto a escrutinar a *racionalidade do fundamento*, invocado pelo legislador, para conferir a diferentes grupos de cidadãos tratamentos jurídicos diversos, quanto a, mais intensamente, escrutinar ainda a *medida da*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

diferença que é imposta, e a sua adequação ou razoabilidade face ao fundamento invocado. Concordamos que a Constituição, ao dispor que todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei, pede ao Tribunal este duplo escrutínio, e que tal exige que a jurisdição constitucional efetue um controlo mais intenso das escolhas do legislador do que aquele que seria efetuado, caso o “objeto de exame” se restringisse à racionalidade ou inteligibilidade do fundamento invocado para justificar a diferença. Além disso, concordamos ainda que o “acréscimo de intensidade de controlo” que, por esta via, é exigido à jurisdição constitucional, deve fazer-se (e só pode fazer-se) por intermédio da aplicação do princípio da proporcionalidade. O juízo quanto à razoabilidade da medida da diferença – a crescer quanto ao juízo relativo à racionalidade ou inteligibilidade da sua própria razão de ser – é um juízo que só pode fazer-se utilizando os instrumentos que os “testes” da proporcionalidade conferem ao Tribunal. Nisto consiste, segundo entendemos, o princípio da igualdade proporcional.

No entanto, a intensidade do escrutínio que a aplicação deste princípio confere ao Tribunal não é fixa, antes variando de acordo com as matérias legisladas. Matérias há em que a intensidade do escrutínio é, e não pode deixar de ser, de grau particularmente elevado. E tal ocorrerá sempre que o legislador estabelecer diferenças entre as pessoas *com base em razões, ou critérios*, que, à partida, a Constituição exclui que possam servir para fundamentar tratamentos diversos, quaisquer que eles sejam. Nestas circunstâncias, o escrutínio do tribunal será seguramente severo, cabendo ao legislador a demonstração da “bondade” da sua escolha. Fora destas *matérias*, porém, o juízo de igualdade proporcional manter-se-á (como sempre o tem dito o Tribunal) como um *juízo de controlo externo das ações do legislador, que pode conduzir à invalidação de escolhas legislativa que sejam à evidências desrazoáveis – quer no seu fundamento quer na sua medida –, mas que não leva, nem pode levar, a que o Tribunal se coloque na situação do legislador, escolhendo em vez dele a melhor solução.*

4. A Constituição não veda, à partida, que se estabeleçam diferenças entre os cidadãos que percebem por verbas públicas e os outros, sempre que estão em causa



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[Handwritten signature]

(como o estão agora) *razões de diferenciação* dotadas do peso constitucional que detêm aquelas que se relacionam com os imperativos de consolidação orçamental. Isso mesmo o reconheceu o Tribunal no Acórdão n.º 396/2011. Assim sendo, a *matéria* sobre a qual, no caso, incide o juízo do Tribunal não pertence seguramente ao grupo daquelas que requerem a adoção do mais severo ou intenso escrutínio jurisdicional. Dizendo de outro modo: a *matéria* sobre a qual, no caso, incide o juízo do Tribunal não pertence ao grupo daquelas em que, por exigência da Constituição, *se devolve ao legislador o ónus da demonstração da "bondade" das suas escolhas*.

É tendo em conta este dado, para nós impostergável, que se deve recordar o modo pelo qual o Tribunal - nas circunstâncias anteriores em que foi chamado a sindicar a constitucionalidade de normas do orçamento do Estado - aferiu o critério de aplicação do princípio da *igualdade proporcional*.

5. Tanto no Acórdão n.º 396/2011 quanto no Acórdão n.º 353/2012 foi o princípio densificado através de um duplo teste, que incidiu em especial sobre o modo de aferição da "medida da diferença". Com coerência argumentativa, o Tribunal começou por averiguar da razão ou do fundamento da diferença estabelecida pelo legislador entre os cidadãos que eram alvo das medidas de redução remuneratória e os outros, que do âmbito de aplicação dessas medidas estavam excluídos. Depois, averiguou da *medida da diferença*, e da sua *proporcionalidade*. Para tanto, usou um duplo teste: (i) o de saber se, *à evidência*, podiam as medidas escolhidas pelo legislador (as reduções remuneratórias) ser tidas como *dispensáveis*; (ii) o de saber se elas se continham ainda dentro dos *limites do sacrifício* (imposto a quem era chamado a contribuir para os encargos públicos). Poderemos designar este *standard* de julgamento como contendo o *teste negativo da não evidência da dispensabilidade e o teste positivo da contenção dentro dos limites do sacrifício*. Na verdade, através dele o Tribunal fixou o seu próprio *standard*: os encargos especiais impostos pelo legislador seriam ainda conformes à Constituição conquanto, cumulativamente, não fosse evidente a sua



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dispensabilidade (teste negativo); e se contivessem ainda tais encargos no âmbito da “justa medida da diferença” ou dos “limites do sacrifício” (teste positivo).

Foi por, em 2011, se terem confirmado ambos os testes – na medida em que a primeira questão recebeu resposta negativa e a segunda resposta positiva – que se chegou a um juízo de não inconstitucionalidade. Mas já em 2012 o Tribunal respondeu afirmativamente à segunda questão. Tendo em conta a natureza logicamente cumulativa que os estalões dos dois testes apresentam, tal conduziu, inevitavelmente, ao juízo de inconstitucionalidade.

É este juízo que agora se repete, e é dele que dissentimos.

6. Na verdade, e ao contrário da maioria, não cremos, nem que possa dar-se resposta positiva à questão de saber se as medidas legislativas são, à evidência, dispensáveis, nem que possa dar-se resposta negativa à questão de saber se os encargos se incluem ainda nos “limites do sacrifício”. Face às circunstâncias específicas que rodeiam o problema colocado ao Tribunal em 2013, estamos convictos de que tais respostas não podem assertivamente ser dadas.

Dois argumentos essenciais parecem fundar a posição contrária assumida pela maioria. De acordo com o primeiro, ao aumentar a carga fiscal, e logo, a *universabilidade* dos encargos (que passam assim a ser repartidos de forma mais generalizada por todos os contribuintes) mas ao persistir em sobrecarregar *adicionalmente* os que recebem por verbas públicas, o legislador estará a *desconsiderar* a igualdade “externa” que une tanto uns como outros cidadãos, excedendo com isso a *justa medida* em que se deveria comportar o sacrifício sofrido pelos trabalhadores públicos e pensionistas. De acordo com o segundo argumento, a persistência da medida no tempo, por mais do que um só exercício orçamental, teria retirado força persuasora à ideia segundo a qual *só* essa medida seria eficaz para responder às urgências da consolidação.

A nosso ver, nenhum destes argumentos pode ser demonstrado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Através do primeiro – que serve para que se responda negativamente à questão de saber se a medida legislativa se inclui ainda nos “limites do sacrifício” – o Tribunal atribuiu-se uma competência (de aferir a “justa medida” da diferença a partir de uma situação de igualdade *a priori* que considera como um dado vinculante) que, segundo cremos, deveria caber ao legislador. É que, como já vimos, não é este um domínio em que a Constituição proíba *a priori* o estabelecimento de diferenças entre as pessoas, seja tendo em linha de conta o seu *critério* (pagos ou não pagos por verbas públicas), seja tendo em linha de conta o seu *fim* (redução da despesa pública por razões de equilíbrio orçamental). Por seu turno, através do segundo argumento – que serve para responder positivamente à questão da *evidência da dispensabilidade da medida* – o Tribunal, a nosso ver, fundou-se num dado que é *jurisdicionalmente* indemonstrável.

Ainda que, em tese, se pudesse sustentar que a perdurabilidade, no tempo, das medidas de suspensão do pagamento de subsídios a quem recebe por verbas públicas faria acrescer as responsabilidades do legislador no encontrar de soluções alternativas (menos gravosas para aquela categoria de cidadãos) nem por isso se pode concluir, no *presente contexto orçamental*, que o legislador incumpriu *à evidência* aquela responsabilidade. *Vitor Gomes, Pedro Machete, Maria João Antunes, José Cunha Barbosa e Maria Lúcia Amaral.*

V. R. M. L.

Maria João Antunes,

J. Cunha Barbosa

Maria Lúcia Amaral



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Processos n.ºs 2/13, 5/13, 8/13 e 11/13

Plenário

Relator: Conselheiro Carlos Fernandes Cadilha

Declaração de voto

Vencido quanto à alínea d) da decisão e quanto aos juízos de não inconstitucionalidade contidos na alínea e) da decisão, relativamente à contribuição extraordinária de solidariedade e à redução das deduções à coleta previstas no Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.

§ 1.º - Consideração prévia e de ordem geral

1. A Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro – Lei do Orçamento do Estado para 2013 – concretiza os compromissos de Portugal assumidos no quadro da assistência financeira acordada internacionalmente e no âmbito da União Europeia em 2011 e pretende retirar consequências da declaração de inconstitucionalidade do Acórdão deste Tribunal n.º 353/2012 relativo à lei do Orçamento do Estado para 2012. Além disso, a Lei do Orçamento do Estado para 2013 toma em consideração a modificação das condições macroeconómicas, para pior, ocorrida em 2012, condições essas que continuaram a sofrer uma evolução negativa no período posterior à apresentação da proposta do Orçamento para 2013 e durante o primeiro trimestre da respetiva execução.

O presente acórdão não ignora estes desenvolvimentos. Contudo, faz relevar principalmente o interesse público premente na consecução das metas quantitativas no que respeita ao défice orçamental, sem retirar, depois, as inelutáveis *consequências para a limitação da liberdade conformadora do legislador* que decorrem do objetivo da consolidação orçamental a prosseguir naquele quadro normativo e nas condições impostas pela nova conjuntura económica. Isto é, o acórdão não discute – e bem – a “estratégia escolhida [e] os índices de correção orçamental a que o Estado se vinculou internacionalmente”, afirmando mesmo que “outras opções de base, quanto à política de consolidação orçamental, são teoricamente admissíveis, [m]as, justamente, esse é o domínio da definição das linhas de atuação política, sujeito a controvérsia e debate nas instâncias próprias, e



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reservado ao legislador democraticamente legitimado”. Aceita, portanto, que o fim político escolhido é consentâneo com a Constituição. Contudo, depois, não problematiza a realidade que justifica a Lei do Orçamento do Estado para 2013 e a que a mesma Lei se destina; limita-se a descrever os seus traços essenciais. Refere, é certo, a novidade da situação; mas não explicita as reapreciações e novas ponderações que tal novidade impõe, face às avaliações e ponderações subjacentes aos Acórdãos n.ºs 396/2011 e 353/2012.

Julgo ainda que o acórdão não faz uma *leitura integrada* do programa orçamental para 2013 nem o compreende como um todo dotado de coerência interna em que cada medida, para além da sua identidade própria, tem um significado e impacte direto e imediato quanto às possibilidades de alcançar a meta quantitativa definida para o défice.

A necessidade de *compatibilização prática* dos imperativos, entre si conflitantes nas presentes condições, de «garantir a independência nacional e criar as condições económicas e sociais que a promovam» e de «promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos e sociais» (cfr. as alíneas a) e d) do artigo 9.º da Constituição) reduz muito significativamente o leque de opções do legislador. Em meu entender, e pelas razões adiante referidas, sob pena de uma menor fundamentação dos seus juízos de inconstitucionalidade e uma menor consistência dos mesmos face à realidade material apreciada, impunha-se que o Tribunal explicitasse claramente e com referência à presente realidade constitucional os pressupostos em que assentam as suas próprias ponderações e avaliações nos casos em que as mesmas se afastam das opções feitas pelo legislador. Não tinha – nem obviamente podia fazê-lo - de se lhe substituir; mas, tratando-se de uma lei orçamental vinculada à consecução de um determinado resultado quantitativo em matéria de défice, o afastamento das escolhas feitas pelo legislador exigiria a demonstração da *evidência da sua inadmissibilidade constitucional* no mencionado contexto normativo e económico. Não foi, todavia, e como referido, esse o caminho trilhado pelo acórdão, que se bastou com um enunciado meramente descritivo das diferentes condicionantes sem as ponderar suficientemente nos seus juízos de inconstitucionalidade.

2. Em 2011, confrontado com uma pressão crescente nos mercados financeiros que conduziu a uma forte subida dos *spreads* da sua dívida soberana, Portugal tornou-se incapaz de se refinarçar a taxas compatíveis com a sustentabilidade orçamental a longo prazo. Paralelamente, o setor bancário nacional, fortemente dependente do financiamento externo, especialmente da área do euro, viu-se cada



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vez mais afastado do financiamento pelo mercado. Perante tal grave perturbação económica e financeira, Portugal solicitou formalmente assistência financeira à União Europeia, aos Estados-Membros cuja divisa é o euro e ao Fundo Monetário Internacional (FMI), tendo em vista apoiar um programa de políticas para restaurar a confiança e permitir o regresso da economia a um crescimento sustentável e, desse modo, salvaguardar a estabilidade financeira. Em 3 de maio de 2011, o Governo e uma missão conjunta da Comissão, do FMI e do Banco Central Europeu (BCE) chegaram a acordo relativamente a um vasto programa de políticas para três anos (até meados de 2014), a estabelecer num *Memorando sobre as Políticas Económicas e Financeiras* (MEFP) e num *Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades da Política Económica* (o «Memorando de Entendimento»). Tal programa de políticas económicas e financeiras – o *Programa de Ajustamento Económico e Financeiro* (PAEF) – é avaliado trimestralmente e exige um esforço continuado e progressivo de consolidação orçamental tendo em vista determinadas metas quantitativas. As várias parcelas do apoio financeiro acordado são entregues somente no caso de o juízo conclusivo de cada avaliação ser positivo.

Depois de uma primeira revisão em alta dos valores iniciais operada em setembro de 2012, na sequência da quinta avaliação regular realizada pela missão conjunta da Comissão, do FMI e do BCE (e posteriormente aprovados pelo Eurogrupo e pelo ECOFIN), os valores daquelas metas fixados para os anos de 2013 e 2014 foram, respetivamente, e com referência ao valor do produto interno bruto (PIB), de 4,5% e 2,5% (por contraposição aos iniciais de 3% e de 2,3%). Já este ano, em março, e na sequência da sétima avaliação regular, foram fixados novos limites para o défice orçamental dos anos 2013, 2014 e 2015: respetivamente, 5,5%, 4,0% e 2,5%. Como se pode ler na *Declaração da CE, do BCE e do FMI Sobre a Sétima Missão de Avaliação em Portugal*:

«O crescimento real do PIB diminuiu acentuadamente no último trimestre de 2012, tendo o PIB real decaído 3,2 % em 2012. As projeções apontam agora para que a atividade económica decresça 2,3 % em 2013 [...], vindo a crescer 0,6 % em 2014. Refletindo a redução da atividade, o desemprego poderá atingir um máximo superior a 18 %.

As perspetivas de crescimento mais fracas exigem um ajustamento da trajetória do défice orçamental. O défice orçamental atingiu 4,9 % do PIB em 2012. O tratamento estatístico de determinadas transações, tal como a concessão dos aeroportos (ANA), resultará porém num défice nominal mais elevado [o valor reportado ao Eurostat foi de 6,4% do PIB – e este é, portanto, o ponto real de partida para o ajustamento orçamental em 2013]. Embora o Governo esteja empenhado em respeitar uma trajetória em matéria de despesas amplamente coerente com o ajustamento orçamental estrutural, conforme previsto anteriormente, um crescimento inferior e níveis de desemprego mais elevados reduzirão



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

as receitas e aumentarão as prestações sociais. A fim de permitir o funcionamento de estabilizadores orçamentais automáticos, o Governo solicitou – e as equipas da CE, do BCE e do FMI concordaram – a revisão dos objetivos em matéria de défice de 4,5 % para 5,5 % do PIB em 2013, e de 2,5 % para 4 % do PIB em 2014. O objetivo em matéria de défice para 2015 (2,5 % do PIB) ficará abaixo do limite de 3 % do Pacto de Estabilidade e Crescimento

Os novos objetivos em matéria de défice serão apoiados por um esforço de consolidação permanente, bem orientado e baseado na despesa. O Governo está a proceder a uma revisão completa e transparente das despesas públicas a fim de identificar possíveis poupanças capazes de permitir o cumprimento dos objetivos em matéria de défice para 2013-2014. Estas medidas visam a racionalização e modernização da administração pública, a melhoria da sustentabilidade do sistema de pensões e maiores reduções de custos em todos os ministérios. Para consolidar a credibilidade da trajetória revista do défice orçamental, o Governo está empenhado em adotar e publicar nas próximas semanas uma versão detalhada do quadro orçamental de médio prazo, permitindo assim a conclusão formal da presente avaliação.»

A consolidação orçamental é, por outro lado, instrumental relativamente à *contenção e diminuição da dívida pública*. Recorde-se que o défice orçamental de um dado ano tem de ser financiado por uma de duas vias: alienação de património ou dívida pública. Esta última, segundo a 1.ª *Notificação de 2013* realizada pelo Instituto Nacional de Estatística no âmbito do «Procedimento por Défices Excessivos», divulgada em 28 de março de 2013 (e disponível em <http://www.ine.pt/xportal/xmain>), estima-se que tenha ascendido em 31 de dezembro de 2012 a 204 485 milhões de euros (o equivalente a 123,6% do PIB; mais 19 245 milhões de euros do que no final de 2011; a estimativa para aquele ano de 2012 consignada no Quadro II.2.3. do *Relatório do Orçamento do Estado para 2013*, p. 44, era de 119,1% do PIB...). Correspondentemente, o défice orçamental relevante em termos de procedimento por défice excessivo, não obstante todo o esforço já realizado, evoluiu, como referido, de 4,4% em 2011, para 6,4% em 2012 (v. a mencionada *Notificação*). E o custo daquela dívida – traduzido no valor dos juros pagos aos credores – não é negligenciável: 7,29 mil milhões de euros em 2012 (mais cerca de 300 milhões de euros do que no ano anterior).

Isto não significa que o aludido esforço de consolidação não tenha produzido até à data os seus frutos. Aliás, o *Relatório do Orçamento do Estado para 2013*, p. 43, dá conta disso mesmo: “em termos de consolidação orçamental, o ajustamento tem sido substancial, tendo-se vindo a obter progressos na direção do equilíbrio de médio prazo. Com efeito, o *défice estrutural* deverá diminuir cerca de 4,5 p.p. em apenas dois anos (2011 e 2012), reduzindo-se cerca de metade. A *redução da*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

despesa pública, em particular da *despesa corrente primária*, tem tido um papel importante no prosseguimento deste objetivo (Gráfico II.2.2.)” (itálicos aditados). Com efeito, o *saldo primário* em 2010 era de -7% do PIB e, para 2012, o citado *Relatório* faz uma estimativa do mesmo saldo de apenas - 0,8%. Só que, para a contabilização da dívida pública, relevam também a componente cíclica e os juros que se vão vencendo.

No que se refere à estratégia de consolidação orçamental para 2013, o acórdão dá conta dos pressupostos em que assentou a preparação do Orçamento para 2013 - e que não consideram os ajustamentos feitos na sequência da mencionada sétima avaliação regular: o intencionado efeito agregado da consolidação de valor correspondente a 3,2% do PIB é devido, em larga medida, ao aumento da receita: 4,3124 mil milhões de euros (2,6% do PIB), contra 1,0256 mil milhões de euros (0,6% do PIB) do lado da despesa (cfr. também o Quadro II.3.1. do *Relatório do Orçamento do Estado para 2013*, p. 47). De salientar ainda a necessidade de encontrar medidas substitutivas daquelas que o Tribunal Constitucional declarou inconstitucionais no seu Acórdão n.º 353/2012. A esse respeito, o Governo diz o seguinte (cfr. o *Relatório do Orçamento do Estado para 2013*, p. 46):

«A solução do Governo nesta matéria assenta numa abordagem abrangente que tem em conta as implicações do princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos. Neste contexto, será reposto 1 subsídio aos funcionários públicos e 1,1 subsídios aos aposentados e reformados. *O aumento de despesa para o Estado que resulta destas reposições será compensado por medidas de carácter fiscal*. Estas medidas visam deliberadamente uma distribuição mais equitativa no esforço de consolidação orçamental entre i) sector público e sector privado, por um lado; e entre ii) rendimentos do trabalho e rendimentos de capital, por outro. A repartição do esforço entre o sector público e o sector privado será alcançada por via dos impostos diretos, com particular incidência no IRS, enquanto a repartição do esforço entre rendimentos do trabalho e do capital será garantida pela introdução de elementos adicionais de tributação sobre o capital e o património.» (itálicos aditados)

Importa a este respeito ter presente que, segundo os dados constantes do Quadro III.1.1. do mesmo *Relatório*, p. 90, a *despesa pública* prevista para 2013 corresponde a 46,8% do PIB (dos quais mais de 70% correspondem a despesas com pessoal e prestações sociais - isto é, cerca de 33% do PIB é afetado a estas duas rubricas).

Do lado da receita, prevê-se no citado Quadro, para 2013, um aumento das receitas fiscais e das contribuições sociais. Mas a verdade é que, não obstante o aumento de impostos verificado em 2011, em 2012 as receitas fiscais decresceram. E o mesmo deverá suceder com as contribuições



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sociais, em virtude do expectável aumento do desemprego. Tal diminuição das receitas fiscais já foi, de resto, confirmada pelo Instituto Nacional de Estatística (a quebra indicada é de 3,669 mil milhões de euros – cfr. o relatório intitulado *Principais Agregados das Administrações Públicas*, divulgado também em 28 de março de 2013 e igualmente disponível em <http://www.ine.pt/xportal/xmain>). Esta situação é ainda agravada pela revisão em baixa do cenário macroeconómico feita na sequência da já citada 7.ª avaliação: a contração do PIB é agora estimada em 2,3% (e não 1%); e a taxa de desemprego em 18,2% (contra os anteriores 16,4%). No tocante à meta para o défice orçamental de 2013, estas últimas alterações são acomodadas, como referido, pelo novo valor permitido de 5,5% do PIB.

3. É perante estes dados da realidade que, do ponto de vista jurídico-constitucional, interessa relevar como fatores delimitadores da liberdade de conformação do legislador, tendo em conta o princípio da construção e aprofundamento da União Europeia e a própria relevância interna do direito internacional, incluindo o da citada União (respetivamente, artigos 7.º, n.º 5, e 8.º, ambos da Constituição): (i) o *princípio da cooperação leal* com a União Europeia e os demais Estados-membros (artigo 4.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia), em especial no tocante ao objetivo da estabilidade da «Zona Euro»; e (ii) o reconhecimento normativo expresso no próprio quadro da União de *situações em que um Estado membro se encontre em dificuldades devidas a ocorrências excecionais que o mesmo Estado-membro não possa controlar* justificativo de medidas excecionais (cfr. os artigos 122.º, n.º 2, 123.º e 125.º, todos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia).

Na verdade, e como resulta dos Considerandos 3, 4 e 5 do Regulamento (UE) n.º 407/2010 do Conselho, de 11 de maio de 2010 – o instrumento criador do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira, a ativar no âmbito de um apoio conjunto União Europeia/FMI, e ao abrigo do qual foi aprovada a assistência financeira a Portugal pelas Instituições da União Europeia (cfr. a Decisão de Execução n.º 2011/344/UE, do Conselho, de 30 de maio de 2011) – a crise financeira mundial e a recessão económica que atingiram o mundo a partir de 2008 afetaram gravemente o crescimento económico e a estabilidade financeira e originaram uma acentuada deterioração das situações de défice e de dívida dos Estados-membros da área do euro, conduzindo a uma grave deterioração das condições de empréstimo em vários desses Estados-Membros; tal situação – caracterizada como *excecional* e como *escapando ao controlo dos Estados-membros* - poderia constituir uma séria ameaça para a estabilidade, unidade e integridade de toda a área do euro se não se lhe pusesse termo urgentemente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

O PAEF constitui, precisamente, e com referência a Portugal, o meio destinado a tal fim. O mesmo concretiza as medidas especificadas nos n.ºs 5 a 8 do artigo 3.º da mencionada Decisão n.º 2011/344/UE, do Conselho. A existência daquele Programa justifica-se, por conseguinte, em virtude de uma *situação* ou *estado de emergência financeira*, expressamente reconhecido como tal, e que ameaça simultaneamente a economia e finanças portuguesas e a estabilidade, unidade e integridade da própria «Zona Euro» globalmente considerada. Permanece válido, assim, para as diferentes medidas de estabilização orçamental que integram o mencionado Programa o que este Tribunal afirmou em relação às medidas do PEC (2010-2013) no seu Acórdão n.º 396/2011 (cfr. o n.º 5):

«[Constituem a] resposta normativa a uma conjuntura excepcional, que se pretende corrigir com urgência e em prazo o mais breve possível, para padrões de normalidade.»

É, aliás, esse o quadro expressamente assumido no *Relatório do Orçamento do Estado para 2013*, em ordem a justificar as diferentes medidas de consolidação orçamental constantes da Lei do Orçamento do Estado para 2013 (cfr. pp. 39 e 40):

«[N]o momento em que entramos no segundo ano da execução do PAEF, e quando já decorreu mais de metade do período em que o Estado Português se viu dependente do financiamento dele resultante, a alternativa que neste momento se coloca ao País é simples: continuar a percorrer, até ao termo de vigência do PAEF, a via difícil da consolidação orçamental, a qual inevitavelmente envolve sacrifícios para todos os Portugueses, mas com a certeza, porém, de que o País deixará, a breve trecho, de carecer de ajuda externa e recuperará, assim, a sua plena autonomia na condução da sua política, que naturalmente assenta na sua sustentabilidade económico-financeira; ou, pelo contrário, descurar as medidas de consolidação orçamental e regressar ao ponto de partida, da insolvência iminente do Estado Português. Esta última hipótese, que não pode ser configurada como opção viável, esvaziaria de conteúdo e de sentido todos os esforços e os enormes sacrifícios até ao momento assumidos pelos Portugueses, os quais teriam assim sido em vão, ao mesmo tempo que conduziria, seguramente, a sacrifícios bem superiores.

Acresce ainda que, conforme foi salientado nos relatórios dos Orçamentos do Estado para 2011 e 2012, da possibilidade de levar a bom termo o PAEF e, conseqüentemente, da adoção das medidas propugnadas pelo Governo, depende também, em primeira linha, a própria manutenção e sustentabilidade do Estado social.

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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...A]s 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.» (itálico aditado)

Decerto que o *quadro de emergência* descrito não tem, por si, força normativa: num Estado de Direito não vale a máxima *salus populi suprema lex esto* nem são os fins que legitimam os meios. Contudo, é igualmente uma exigência da própria normatividade – da força normativa das normas jurídicas – que a sua interpretação e aplicação tomem em linha de conta a realidade a que as normas se dirigem. E, em especial, no que se refere à Constituição e à fiscalização do seu cumprimento por parte dos órgãos do poder político, a cargo do Tribunal Constitucional, muito particularmente quando está em causa uma Lei do Orçamento do Estado, importa ter bem presentes as diferentes responsabilidades e possibilidades de cada instância quanto à *avaliação e prognose* de dinâmicas próprias da realidade constitucional.

Nessa perspetiva, e com referência ao caso vertente, mantém-se inteiramente atual, mas agora como posição de princípio, aquela que o Tribunal Constitucional assumiu no seu Acórdão n.º 396/2011 (cfr. o n.º 8):

«[À] situação de desequilíbrio orçamental e à apreciação que ela suscitou nas instâncias e nos mercados financeiros internacionais são imputados generalizadamente riscos sérios de abalo dos alicerces (senão, mesmo, colapso) do sistema económico-financeiro nacional, o que teria também, a concretizar-se, consequências ainda mais gravosas para o nível de vida dos cidadãos. As reduções remuneratórias [- mas o mesmo vale para as demais medidas de consolidação orçamental -] integram-se num conjunto de medidas que o poder político, atuando em entendimento com organismos internacionais de que Portugal faz parte, resolveu tomar, para reequilíbrio das contas públicas, tido por absolutamente necessário à prevenção e sanção de consequências desastrosas, na esfera económica e social. São medidas de política financeira basicamente conjuntural, de combate a uma situação de emergência, por que optou o órgão legislativo devidamente legitimado pelo princípio democrático de representação popular.

Não se lhe pode contestar esse poder-dever. Como se escreveu no Acórdão n.º 304/2001:

“Haverá, assim, que proceder a um justo balanceamento entre a proteção das expectativas dos cidadãos [e – acrescentar-se-á - as demais exigências] decorrentes do princípio do Estado de direito democrático e a liberdade constitutiva e conformadora do legislador, também ele democraticamente legitimado, legislador ao qual, inequivocamente, há que reconhecer a legitimidade (senão mesmo o dever) de tentar adequar as soluções jurídicas às realidades existentes, consagrando as mais acertadas e razoáveis, ainda que elas impliquem que sejam ‘tocadas’ relações ou situações que, até então, eram regidas de outra sorte”»



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tal posição não pode deixar de implicar para o Tribunal Constitucional uma atitude de prudência na apreciação das medidas que lhe foram submetidas, a consciencialização dos limites funcionais da jurisdição constitucional e a ponderação das consequências da eventual rejeição daquelas medidas, incluindo a consideração das alternativas disponíveis. Decidindo no sentido da inconstitucionalidade de alguma das medidas em causa, impõe-se ao Tribunal um *acrescido ónus de fundamentação* em que os parâmetros da avaliação e a ponderação dos pressupostos e das consequências da sua decisão sejam devidamente explicitados. O mesmo ónus é ainda agravado pela posição assumida pelos órgãos do poder político – Governo e Assembleia da República – no quadro de compromissos relevantes do ponto de vista do direito internacional e do direito da União Europeia no sentido de o «pacote de medidas» de natureza económico-financeiras objeto do programa orçamental para 2013 corresponder ao *meio indispensável* à consecução dos objetivos de consolidação orçamental para este ano – o dito «pacote» é, na expressão *Relatório do Orçamento do Estado para 2013*, “a única opção que garante” tal desiderato.

4. Decorre do exposto *supra* no número 2, e muito em particular do cenário macroeconómico aí referido - e que é aquele que sustenta do ponto de vista material as opções do legislador -, não ser indiferente proceder à consolidação orçamental pelo lado da receita, aumentando-a, ou pelo lado da despesa, diminuindo-a. A diferença não é nem apenas contabilística nem meramente formal. E este é um dado a ter em conta na avaliação jurídico-constitucional das diferentes medidas de estabilização orçamental previstas na Lei do Orçamento do Estado para 2013, uma vez que, sem pôr em causa o objetivo da consolidação, frequentemente a rejeição de uma medida do lado da despesa só poderá ser compensada pelo acréscimo de medidas do lado da receita – sendo, portanto, a liberdade de escolha do legislador muito reduzida. De resto, esta preocupação torna-se ainda mais premente, tendo em conta a estratégia de consolidação orçamental subjacente à Lei do Orçamento do Estado para 2013: como referido, o intencionado efeito agregado da consolidação de valor correspondente a 3,2% do PIB é feito predominantemente do lado da receita. Isto significa que a rejeição de medidas de consolidação do lado da despesa, compensáveis apenas por medidas do lado da receita tem necessariamente um acrescido impacte negativo na consistência da mencionada estratégia e, por isso, na coerência interna daquela Lei.

De resto, a eficácia orçamental e a própria eficiência económica de cada uma daquelas duas vias é significativamente diferente. E juridicamente também é diferente o enquadramento



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional da posição do Estado enquanto *empregador, prestador ou titular do poder tributário* (a que, de resto, o acórdão não foi insensível, pelo menos no plano conceptual).

O Estado controla a incidência e a taxa dos tributos, mas já não a sua coleta, uma vez que esta depende, em grande medida, da intensidade da atividade económica (*argumento da eficácia*). Como se acentua no acórdão, a propósito da redução remuneratória dos trabalhadores da Administração Pública, “o que distingue as verbas despendidas com as remunerações dessa categoria de trabalhadores [- tal como sucede com outras rubricas da despesa pública corrente, poderá acrescentar-se -] é o seu impacto certo, imediato e quantitativamente relevante nas despesas correntes do Estado”. Em segundo lugar, a receita fiscal traduz-se numa diminuição do rendimento disponível dos particulares e, mesmo que tal receita venha a ser afetada a despesas com pessoal e com prestações sociais, aumentando desse modo a procura interna (e, assim, contribuindo para a dinamização da economia por via do aumento do consumo), a verdade é que, por isso mesmo, e numa medida muito significativa, a poupança indispensável ao investimento não deixará de ser prejudicada (*argumento da afetação da poupança*). Finalmente – e esse é o aspeto mais crítico e específico da crise em que nos encontramos – está em causa na presente situação também a sustentabilidade da própria *dívida externa* portuguesa, de que a *dívida pública* é uma componente não negligenciável (aquela dívida inclui, além da componente imputável ao Estado, a dívida dos bancos, das empresas e de todos os particulares).

Segundo a *Nota de Informação Estatística do Banco de Portugal*, de 21 de fevereiro de 2013 (disponível em <http://www.bportugal.pt/EstatisticasWEB/>), sem prejuízo da evolução positiva ao nível da capacidade de financiamento (o saldo da balança corrente e de capital foi em 2012, e pela primeira vez em muitos anos, positivo: 0,8% do PIB), no final de 2012 a *dívida externa líquida* portuguesa situou-se em 164,6 mil milhões de euros, o equivalente a 99,1 % do PIB (12,8 pontos percentuais acima do observado no final de 2011).

Este valor, em si mesmo, é significativo a vários títulos.

Em primeiro lugar, ocorreu durante demasiado tempo um excesso do consumo sobre a produção, um excesso de despesa que teve de ser financiado por dívida (*argumento do excesso de consumo ou do sobreendividamento*). Em segundo lugar, o nível de endividamento líquido face ao exterior comprova a dependência de Portugal relativamente ao financiamento externo: o País, antes de concluir o ajustamento a que se comprometeu internacionalmente, e de recuperar parte significativa da sua capacidade líquida de financiamento, só pode continuar a funcionar cumprindo todas as suas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tarefas constitucionais, mesmo que com sacrifícios acrescidos, desde que continue a obter financiamentos provenientes do exterior. Depois, a evolução negativa ao longo dos últimos anos só foi possível devido a um crescimento económico muito débil, quase anémico. Em quarto lugar, a conjugação dos três aspetos anteriores justifica as dúvidas dos credores internacionais quanto à real capacidade da «economia portuguesa» de «pagar aquilo que deve» (*argumento da insustentabilidade da dívida externa*) – circunstância que, por sua vez, explica o aumento dos *spreads* e as dificuldades em obter financiamento nos mercados sem apoio institucional externo (o que vale sobretudo para o Estado, mas, como se viu, em 2011 quando foi necessário pedir ajuda financeira externa, também diz respeito aos bancos). Finalmente, a inversão da trajetória de crescimento da dívida externa exige que a economia cresça e que a balança corrente e de capital apresente saldos positivos (segundo estimativas do FMI publicadas na imprensa portuguesa, um crescimento do PIB da ordem dos 2% combinado com um saldo externo de cerca de 5% do PIB).

A consequência que se impõe retirar desta análise é a de que na atual crise financeira que Portugal atravessa há aspetos conjunturais e aspetos estruturais. *Conjuntural* foi – e continua a ser – a incapacidade do País se financiar autonomamente nos mercados. Porém, a necessidade de inverter a trajetória de endividamento – e, portanto, de reduzir drasticamente o consumo público e privado, ajustando-o à real capacidade produtiva – é *estrutural*, no sentido de que não é sustentável continuar ou retomar o caminho seguido até 2011. Daí ser pertinente apreciar muitas das medidas que na justificação da Lei do Orçamento do Estado para 2013 – o já aludido *Relatório do Orçamento do Estado para 2013* – são apresentadas como «medidas excecionais de estabilidade orçamental» ou como «medidas conjunturais», não apenas como tal, mas, prospectivamente, enquanto medidas de carácter mais duradouro ou, porventura, mesmo estrutural. E, pelo menos *prima facie*, a passagem pelo crivo da admissibilidade estrutural imporá, até por maioria de razão, a sua aceitação temporária durante o período do exercício orçamental.

5. Assim, por exemplo, no que se refere à manutenção da redução remuneratória referente aos trabalhadores da Administração Pública (artigo 27.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013), concordando embora com o juízo de não inconstitucionalidade do acórdão, não me parece que o mesmo, em sede de avaliação do princípio da igualdade, na vertente da igualdade proporcional, se mostre fundamentado de modo consequente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Desde logo, porque o «argumento da eficácia imediata das medidas de redução salarial» conserva – se é que não vê reforçada – a sua pertinência, pelas razões indicadas *supra* no número 4, e que não se reconduzem a uma urgência, por assim dizer, «pontual»; a urgência em causa é a que decorre da necessidade de regressar a uma certa «normalidade financeira» caracterizada pela desnecessidade de uma quase-tutela em que a «libertação» periódica de parcelas de um apoio financeiro pré-definido está condicionada a avaliações positivas.

Depois porque, sob pena de remeter o legislador exclusivamente para a via fiscal e de inviabilizar, pelo menos no curto e médio prazo, a redução da rubrica «despesas com pessoal» no total da despesa pública, é inevitável que o legislador nas atuais circunstâncias se socorra, em alguma medida, da diminuição das remunerações dos trabalhadores da Administração Pública. Com efeito, não só as mesmas remunerações representam encargos públicos, como não é possível a curto ou médio prazo – e provavelmente nem sequer é desejável – utilizar, em relação àqueles trabalhadores, um mecanismo com lógica idêntica à do despedimento coletivo, aplicável no âmbito das relações de trabalho de direito privado. A Administração do Estado tem responsabilidades e tarefas que a diferenciam qualitativamente de organizações com escopo lucrativo como as empresas, que podem e devem ajustar permanentemente a sua dimensão e âmbito de atividades, de modo a maximizarem o seu lucro. Por isso, o Estado e os seus serviços não podem ser geridos como empresas. Daqui decorre, como consequência lógica, que a situação de um trabalhador da Administração Pública e a de um trabalhador com vínculo laboral privado, em pleno emprego, e com a mesma capacidade de ganho, não é comparável, contrariamente ao que é assumido no acórdão. Do exposto decorre também que a imposição de sacrifícios mais intensos aos trabalhadores que exercem funções públicas *pode ser justificada* por fatores macroeconómicos relacionados com a necessidade imperiosa de reduzir ou financiar a despesa pública, prevenindo desse modo o recurso à via fiscal, tida como inconveniente por agravar a recessão económica e o aumento do desemprego – como sucedeu precisamente nas leis orçamentais referentes a 2011, 2012 e 2013.

Finalmente, também não compreendo por que se considera que o Governo não «executou» o Acórdão n.º 353/2012 – que expressamente admitiu a possibilidade de alguma diferenciação entre trabalhadores do setor público administrativo e do setor privado – em virtude de ter conjugado a diminuição de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública com um aumento da carga fiscal aplicável a todos os cidadãos. Pode decerto discutir-se a medida do sacrifício imposto aos primeiros, mas o tipo de solução em si mesma considerada parece-me uma resposta ou reação legítima



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

em face do mencionado Acórdão; não representa necessariamente (ou objetivamente) um “entorse ao princípio da igualdade de contribuição para os encargos públicos”. Tudo dependerá da medida do sacrifício adicional imposto (e, sobre esta, v. a declaração de voto conjunta relativa ao artigo 29.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013).

§ 2.º - Declaração referente à alínea d) da decisão: a não inconstitucionalidade do artigo 117.º, n.º 1, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (contribuição sobre prestações de doença e desemprego)

Vencido quanto ao juízo de inconstitucionalidade relativamente ao artigo 117.º, n.º 1, da Lei do Orçamento do Estado para 2013 que consagra uma «contribuição sobre prestações de doença e de desemprego».

1. O acórdão declarou inconstitucional o citado artigo 117.º, n.º 1, em virtude de o mesmo não conter “uma qualquer cláusula de salvaguarda que impeça que os montantes pecuniários correspondentes aos subsídios de doença e de desemprego, por força da dedução agora prevista, possam ficar abaixo do limite mínimo que o legislador fixou, em geral [entenda-se na legislação específica sobre estas duas prestações], para o conteúdo da prestação devida para qualquer dessas situações”. Porém, o acórdão reconhece igualmente não só que aquela redução corresponde a uma “medida excecional, de carácter transitório”, como “o cumprimento do programa constitucional de proteção 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”. E, se assim é, não pode considerar-se, à partida, constitucionalmente ilegítimo um retrocesso em relação a anteriores decisões político-legislativas.

Desde logo, pelas razões enunciadas *supra* no § 1.º, não posso concordar com o juízo de inconstitucionalidade formulado, porquanto o que está em causa no preceito em apreço é precisamente a definição legislativa, com carácter temporário e excecional, de novos valores – incluindo novos valores mínimos – mais reduzidos para aquelas duas prestações do sistema previdencial geral.

Será que, se em vez de consagrada num artigo autónomo da Lei do Orçamento do Estado para 2013 – como acontece com o artigo 117.º - tal opção legislativa tivesse sido objeto de uma alteração



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aprovada pela mesma Lei orçamental ao regime legal específico de cada uma daquelas duas prestações, a questão de constitucionalidade seria diferente? Ou ainda: deverá entender-se que os valores das mesmas prestações não podem ser fixados por um determinado período de tempo?

Creio que a resposta a qualquer uma destas interrogações é negativa, tendo em conta que está em causa a determinação legal do conteúdo de direitos sociais, que “depende, em cada momento histórico, de fatores financeiros e materiais”, e, como referido, por ser assim, não pode considerar-se, à partida, constitucionalmente ilegítimo um retrocesso em relação a anteriores decisões político-legislativas.

2. Por outro lado, as duas prestações em análise correspondem a aspetos parcelares de um regime de proteção social correspondente ao sistema previdencial geral, que não está vocacionado para satisfazer o direito a uma existência condigna, mas antes substituir parcialmente e mitigar a perda de remuneração nas eventualidades de doença e desemprego. Aquele direito – que corresponde a um corolário da dignidade da pessoa humana – é assegurado, na sua vertente positiva, fundamentalmente pelos diversos componentes do sistema de proteção social de cidadania previsto no artigo 26.º e seguintes da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro – Lei de Bases da Segurança Social.

3. Finalmente, no que se refere à apreciação do artigo 117.º, n.º 1, da Lei do Orçamento do Estado para 2013 à luz do princípio da proporcionalidade, é, desde logo, manifesto verificar-se o requisito da adequação: a redução do valor das prestações em causa é idónea a contribuir para o esforço de diminuição da despesa pública. Já quanto à razoabilidade, e uma vez que estão em causa reduções percentuais dos valores de prestações que podem, eles próprios, ser fixados a um nível mais baixo, não creio que exista evidência de que aquelas reduções sejam excessivas. Acresce que a poupança que se estima associada à diminuição do valor de tais prestações de que dá conta a *Nota* enviada pela Presidência do Conselho de Ministros a este Tribunal, a título de resposta aos diversos pedidos de fiscalização da Lei do Orçamento do Estado para 2013 - 153 milhões de euros (cfr. p. 3) – aponta no sentido de o interesse orçamental prosseguido ser suficientemente importante para justificar a medida.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

§ 3.º - *Declaração referente à alínea e) da decisão: a inconstitucionalidade do artigo 78.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (contribuição extraordinária de solidariedade)*

Vencido quanto ao juízo de não inconstitucionalidade relativamente ao artigo 78.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013 que consagra uma «contribuição extraordinária de solidariedade» (CES) a cargo dos pensionistas.

1. A contribuição extraordinária em causa é, como o acórdão evidencia, uma *figura híbrida*, mas que, mercê do seu regime unitário, deve ser perspectivada como uma única figura. Acresce que, pelas referências que contém a uma pluralidade de institutos relevantes no domínio da segurança social, deve ser descodificada de acordo com a pertinente legislação, com particular destaque para a Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro - Lei de Bases da Segurança Social.

No *Relatório do Orçamento do Estado para 2013* a dita contribuição é apresentada como uma «Medida do Lado da Redução de Despesa» que “visa um efeito equivalente à medida de redução salarial aplicada aos trabalhadores do setor público” (cfr. p. 51). E se o alcance da CES fosse apenas esse, até poderiam valer em relação a ela os argumentos que justificam o juízo de não inconstitucionalidade relativamente ao artigo 77.º - suspensão do pagamento do subsídio de férias ou equivalentes de aposentados e reformados (cfr. a declaração de voto conjunta e *supra* o § 1.º). Todavia, o paralelismo não existe, seja na medida em que se pretende alcançar um «efeito corretivo» das pensões de valor mensal superior a 5 030,64 € (cfr. o n.º 2), seja no que se refere ao universo das pensões atribuídas no âmbito de *regimes especiais* (v.g. o regime dos advogados e solicitadores) ou de *regimes complementares* - o público e os privados - da segurança social. Daí ser compreensível que na já mencionada *Nota* da Presidência do Conselho de Ministros, ainda que sem um comprometimento definitivo, se admita poder tratar-se de um *imposto* - não um novo imposto sobre o rendimento dos reformados e pensionistas, mas um *adicional* ao imposto sobre o seu rendimento, instituído em benefício da segurança social e que, portanto, se reconduziria ainda ao mesmo imposto (cfr. p. 50).

No acórdão a medida é perspectivada simultaneamente como *redução da despesa* (pensões processadas no âmbito dos sistemas previdenciais públicos de segurança social - o sistema previdencial do artigo 50.º e seguintes da Lei de Bases da Segurança Social e o sistema correspondente ao regime de proteção social convergente objeto da Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro) e como *tributo parafiscal* (pensões dos regimes complementares de iniciativa pública ou de iniciativa coletiva



V.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

privada). Todavia, também se reconhece a sujeição da CES a uma disciplina unitária – a diferenciação de taxas em razão do valor das pensões distribuído por diversos escalões, o englobamento de todas as pensões, o *modus operandi* e a consignação prevista no artigo 78.º, n.º 8 – que convoca a ideia de um tributo.

E é esse o seu traço unificador mais marcante: atinge, diminuindo-os, os rendimentos de uma certa categoria de pessoas – as que se encontram em situação de reforma ou similar – que, tendo cumprido as suas obrigações contributivas, contavam agora com as prestações correspondentes. E, ao fazê-lo, para além de contrariar direitos definidos de acordo com a lei anterior, a CES quebra a relação de *conexão entre a contribuição e o benefício*. Com efeito, ainda que num sistema assente na *repartição* possa não existir uma rigorosa ou proporcional correlação entre o montante da contribuição e a perceção de uma futura pensão, a contribuição é sempre a contraprestação, o pressuposto causal e a medida do benefício.

No quadro da CES não é isso que se verifica: o valor da pensão auferida é um dado que indicia a capacidade de contribuir para os sistemas previdenciais públicos. A obrigação de contribuir – ou seja, de pagar a CES – é, nesta perspetiva, imposta unilateralmente para acorrer a despesas que, atento o subfinanciamento do sistema previdencial, também são gerais, funcionando a pensão como *manifestação de capacidade contributiva e fonte de financiamento suplementar*. Deste modo, a CES incide sobre um rendimento pessoal específico – a pensão – sobrecarregando o seu titular, já sujeito, nos termos gerais, ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares. E a única especificidade de tal rendimento radica na qualidade de pensionista do seu titular – característica inadequada para justificar a dupla incidência da tributação do rendimento.

Recaindo aquele imposto e a CES sobre o mesmo rendimento – a pensão – compreende-se que o valor da primeira possa ser abatido ao rendimento global, para efeito de apuramento da matéria coletável em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (cfr. o artigo 53.º do respetivo Código), evitando-se, por essa via, a dupla tributação. Contudo, isso não impede que os contribuintes pensionistas – apenas por serem pensionistas - independentemente da sua capacidade contributiva, possam vir a ter de suportar uma taxa média de impostos sobre o rendimento pessoal superior à de outros contribuintes com rendimentos de outras categorias, incluindo os rendimentos do trabalho, e isto sem uma justificação objetiva fundada na própria natureza do rendimento (como pode acontecer com as taxas liberatórias, relativamente aos rendimentos de capital). Com efeito, tal sucede



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

apenas porque se trata de pensionistas e porque se considera necessário reduzir o peso dos encargos com a segurança social no orçamento geral do Estado. Nessa medida, existe, desde logo, uma violação do princípio da igualdade.

Acresce que a mesma contribuição não toma em consideração, a qualquer título, as necessidades do agregado familiar - sendo certo que, por força da alínea f) do n.º 2 do artigo 67.º da Constituição, incumbe ao Estado, para proteção da família, “regular os impostos e os benefícios sociais, de harmonia com os encargos familiares”. Enquanto tributação autónoma em relação ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, não são tomadas em consideração na CES quaisquer mecanismos ou técnicas que permitam acomodar os encargos familiares, como é o caso do método do quociente conjugal, acompanhado no ordenamento fiscal português de um sistema de deduções à coleta. Ora, como se decidiu no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 57/95, “o princípio da igualdade é desrespeitado quando pessoas em condições iguais pagam impostos desiguais”.

Assim, os rendimentos dos pensionistas são afetados mais penosamente em sede de tributação incidente sobre o rendimento pessoal do que os rendimentos de várias outras categorias de contribuintes. E não se vislumbra a justificação para tal penalização, independentemente da proveniência pública ou privada das pensões e da concreta capacidade contributiva dos pensionistas. O artigo 78.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013 viola, pelo exposto, o artigo 104.º, n.º 1, da Constituição.

2. Mas o mesmo preceito suscita preocupações adicionais.

Com efeito, a CES é não apenas híbrida, mas, na parte em que se reporta aos regimes especiais e complementares, *antissistémica*. Como o próprio acórdão deixa transparecer, o sistema de segurança social não é monolítico: ao lado do sistema previdencial, de natureza obrigatória e assente no princípio da contributividade, há que considerar outras realidades, como os sistemas complementares, que são facultativos e de base não necessariamente contributiva. O tratamento uniforme de realidades tão díspares conduz inevitavelmente a injustiças. Por outro lado, mesmo as necessidades de reforma dos sistemas previdenciais públicos (o geral e o específico da função pública) também não podem deixar de considerar diversas especificidades e de atender à proteção da confiança legítima.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Em primeiro lugar, no que se refere ao *sistema previdencial* e ao *regime de proteção social convergente* (v., respetivamente, a Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, artigos 50.º a 66.º, e a Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro), não pode excluir-se em absoluto a admissibilidade de uma medida extraordinária de redução de despesa – como, por exemplo, a redução das pensões – paralela àquela que foi adotada em relação aos trabalhadores da Administração Pública. Se é certo que ambos os regimes previdenciais em causa funcionam com base num sistema de repartição, os mesmos, devido ao seu *subfinanciamento estrutural*, exigem em cada ano um contributo do Orçamento do Estado. E, numa situação de exceção como aquela que se vive, não deve ser afastada a possibilidade de os respetivos beneficiários serem chamados a dar o seu contributo para o esforço de consolidação global. Tal solução justifica-se tanto mais quanto a alternativa a tal contributo passaria por exigir um esforço acrescido aos atuais contribuintes para o sistema – os trabalhadores presentemente no ativo – sendo certo que os mesmos, por força das indispensáveis reformas no sistema da segurança social já realizadas e a realizar, e da evolução menos positiva da demografia, (já) estão neste momento a contribuir para o pagamento de pensões de valor muito superior àquele de que alguma vez irão poder beneficiar ao abrigo do mesmo regime previdencial.

Porém, uma coisa são as medidas pontuais de caráter excecional em vista de estabilização orçamental, outra, bem diversa, é a introdução de medidas corretivas e a aplicação do princípio da justiça ou solidariedade intergeracional com vista a assegurar a autossustentabilidade do próprio sistema. Não se pretende negar a necessidade ou conveniência de tais medidas reformadoras. As mesmas, todavia, carecem de ser pensadas e concebidas dentro do próprio sistema como uma sua reforma estrutural. Tal não se compadece nem com um limiar mínimo de aplicação tão elevado como o referido no artigo 78.º, n.º 1 (pensões acima de 1 350 €) nem com o tratamento indiferenciado de situações tão diversas (ao longo do tempo a base de cálculo da pensão variou muito – há quem tenha pensões calculadas com base em cinco, dez ou trinta anos de contribuições). Numa eventual reforma promotora da autossustentabilidade do sistema haverá que respeitar, ao lado da justiça *intergeracional*, também a justiça *intrageneracional*. Do mesmo modo, haverá que atender à situação daqueles que, por terem confiado na suficiência da pensão atribuída no quadro do sistema previdencial, não sentiram necessidade de investir em esquemas complementares de reforma.

Em suma, um dos riscos associados à CES é justamente o de a mesma poder ser tomada como um «*embrião de reforma*» do sistema previdencial da segurança social, quando tal medida é, devido à indiferenciação que a caracteriza, totalmente inadequada para o efeito.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. As disfunções da CES são ainda maiores na sua aplicação aos regimes especiais e ao sistema complementar.

Os primeiros, pelo seu carácter obrigatório e devido à base contributiva, substituem relativamente aos trabalhadores abrangidos o sistema previdencial geral. A legitimidade e autonomia legais dos mesmos decorrem, hoje, dos artigos 53.º e 103.º da Lei de Bases da Segurança Social e não se afigura que a sua existência contrarie o disposto no artigo 63.º da Constituição. Por outro lado, trata-se de sistemas autossuficientes e autossustentáveis, em relação aos quais o Estado não tem qualquer interferência, para além de os reconhecer enquanto modo idóneo de efetivação do direito à segurança social. Sem poder excluir a possibilidade do Estado exercer uma função regulatória em relação aos mesmos, enquanto garantidor último do sistema de efetivação de tal direito (cfr., por exemplo, os princípios do primado da responsabilidade pública e da unidade previstos, respetivamente, nos artigos 14.º e 16.º da Lei de Bases da Segurança Social), a verdade é que, à data, tal função não se encontra prevista, pelo que também nada justifica o desvio de verbas dos regimes especiais em benefício exclusivo do regime geral.

5. Quanto aos segundos, cumpre começar por recordar que revestem natureza *complementar o regime público de capitalização* e os regimes complementares privados de *iniciativa coletiva* (em que se integram os regimes profissionais complementares – artigo 83.º, n.º 2, da Lei de Bases da Segurança Social) e de *iniciativa individual* (cfr. o artigo 81.º, n.º 1, da Lei de Bases da Segurança Social). Trata-se, nos termos da lei, de “instrumentos significativos de proteção e de solidariedade social, concretizada na partilha das responsabilidades sociais, devendo o seu desenvolvimento ser estimulado pelo Estado através de incentivos considerados adequados” (cfr. o artigo 81.º, n.º 2, da Lei de Bases da Segurança Social). A adesão aos mesmos é voluntária e a sua «complementaridade» decorre da circunstância de as pertinentes prestações serem atribuídas em acumulação com aquelas que são concedidas pelos sistemas previdenciais (cfr. quanto ao regime público de capitalização, o artigo 82.º, n.º 1, da Lei de Bases da Segurança Social). Por outro lado, e diferentemente do que sucede com os regimes previdenciais gerais de carácter obrigatório – e que correspondem ao chamado «primeiro pilar» – os sistemas complementares assentam o respetivo financiamento em *sistemas de capitalização individual*: o benefício a receber por cada pensionista é função do capital investido que lhe seja imputável. Portanto, cada regime complementar deve ser autossustentável e suportar os seus riscos próprios e o beneficiário dos regimes complementares é, à partida, titular de um direito de crédito



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

quantificável segundo regras pré-definidas. Tal benefício corresponde à remuneração da poupança realizada ou investida em vista da reforma.

Esta última circunstância, conjugada com a base contratual (ou para-contratual) dos regimes em análise, obriga, desde logo, a equacionar a tutela do direito à prestação complementar em termos distintos do direito estatutário à pensão definida na base de um sistema de repartição. Com efeito, e sem prejuízo da necessidade de apreciação de cada regime complementar em concreto, não pode afastar-se nesta sede, sem mais e tal como se faz no acórdão a propósito do direito à pensão *qua tale*, a pertinência da tutela do direito de propriedade, com todas as consequências em matéria de igualdade perante os encargos públicos.

Por outro lado, também não pode esquecer-se que todo o beneficiário de um regime complementar é, em princípio, igualmente beneficiário de um regime previdencial. Significa isto que o contributo para o financiamento dos sistemas previdenciais obrigatórios exigido aos beneficiários de regimes complementares é, por comparação com o que é exigido àqueles que são apenas beneficiários dos regimes previdenciais, não só *duplicado*, como *agravado*, em virtude do englobamento e da progressividade das taxas (cfr. os n.ºs 1, 2 e 5 do artigo 78.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013) – circunstância que inculca uma violação da igualdade proporcional.

Acresce que, aceitando como exata a interpretação do âmbito de aplicação da CES feita no acórdão, nomeadamente no que se refere à não inclusão no n.º 3 do artigo 78.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013 dos regimes complementares de iniciativa individual a que se refere o artigo 84.º da Lei de Bases da Segurança Social (as pensões e benefícios do chamado «terceiro pilar»), não é inteligível a razão da diferença de tratamento face aos demais regimes complementares (as pensões e benefícios do chamado «segundo pilar»), e, de modo especial, no que se refere ao regime público de capitalização, expressamente definido pela lei como “de adesão voluntária individual” (cfr. o o artigo 82.º, n.º 1, da Lei de Bases da Segurança Social). Com efeito, fica por explicar por que é que quem confiou as suas poupanças ao Estado em vista da obtenção de um complemento de reforma é chamado a «participar» na CES e quem confiou as poupanças a uma instituição de crédito privada ou a uma seguradora já não tem de contribuir...

Finalmente, coloca-se aqui com toda a acuidade o problema da tutela da confiança.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A subtração de benefícios devidos no âmbito de sistema complementar da segurança social para financiar os sistemas previdenciais de carácter geral e obrigatório – e é esse inequivocamente o alcance da consignação de receitas estatuída no n.º 8 do artigo 78.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013 – contrária não apenas pontualmente a confiança daqueles que agora são também beneficiários de regimes complementares, como, sobretudo, cria objetivamente insegurança quanto ao próprio sistema de segurança social e às bases em que assentará a sua indispensável reforma. Com efeito, já há muito, e seguramente desde a reforma da segurança social realizada em 2007, que são conhecidas as limitações estruturais dos sistemas previdenciais gerais existentes. Por isso mesmo, foi apontada como via alternativa a quem se encontra ainda no ativo o «investimento» em regimes complementares. É precisamente a essa luz que se entende o favorecimento de tais regimes previsto no já citado artigo 81.º, n.º 2, da Lei de Bases da Segurança Social: o Estado *deve estimular* o seu desenvolvimento através de incentivos. Por isso, recorrer agora aos mesmos regimes – aliás, não a todos, mas apenas àqueles em que a partilha de responsabilidades sociais é mais intensa, como acontece nos regimes de iniciativa coletiva; ou àqueles que, embora de iniciativa individual, se baseiam na confiança depositada no Estado, como acontece com o regime público de capitalização – para obter recursos necessários ao financiamento dos sistemas previdenciais gerais, não pode deixar de suscitar sérias dúvidas quanto à consistência e eficácia protetiva das soluções apontadas pelo próprio legislador como alternativas desejadas para assegurar uma evolução virtuosa do sistema de segurança social no seu todo.

É conhecida a jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre o princípio da segurança jurídica na vertente material da confiança. De acordo com essa jurisprudência (cfr., entre muitas, a síntese feita no Acórdão n.º 154/2010),

«[P]ara que esta última seja merecedora de tutela é necessário que se reúnam dois pressupostos essenciais:

- a) A afectação 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).

Como se disse no Acórdão n.º 188/2009, os dois critérios enunciados são finalmente reconduzíveis a quatro diferentes requisitos ou «testes». Para que haja lugar à tutela



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídico-constitucional da «confiança» é necessário, em primeiro lugar, que o Estado (mormente o legislador) tenha encetado comportamentos capazes de gerar nos privados «expectativas» de continuidade; depois, devem tais expectativas ser legítimas, justificadas e fundadas em boas razões; em terceiro lugar, devem os privados ter feito planos de vida tendo em conta a perspectiva de continuidade do «comportamento» estadual; por último, é ainda necessário que não ocorram razões de interesse público que justifiquem, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa. Este princípio postula, pois, uma ideia de proteção da confiança dos cidadãos e da comunidade na *estabilidade* da ordem jurídica e na *constância* da atuação do Estado. Todavia, a confiança, aqui, não é uma confiança qualquer: se ela não reunir os quatro requisitos que acima ficaram formulados a Constituição não lhe atribui proteção.»

In casu, no que se refere aos beneficiários dos regimes complementares, é inequívoca a verificação dos primeiros três requisitos. Por outro lado, e quanto ao último «teste», não me parece que os benefícios financeiros imediatos para os sistemas previdenciais gerais possam suplantar os danos de confiança causados, já que o descrédito de alternativas consistentes àqueles regimes previdenciais tem a grande probabilidade de redundar, a prazo, num maior prejuízo para o sistema de segurança social globalmente considerado e numa menor garantia do direito fundamental à segurança social (artigo 63.º, n.º 1, da Constituição).

§ 4.º - *Declaração referente à alínea e) da decisão: a inconstitucionalidade do artigo 186.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, na parte na parte em que altera o artigo 78.º do Código do IRS (eliminação e redução das deduções à coleta)*

Vencido em parte, porquanto julgo inconstitucional a inadmissibilidade legal de deduções à coleta a partir de determinado valor do rendimento coletável.

Acompanho a fundamentação do acórdão, quer no tocante à teleologia das deduções à coleta, quer no que se refere à existência de um amplo espaço de conformação do legislador na fixação dos seus montantes. Considero, todavia, que, se o quadro de emergência económica e financeira em que o Orçamento do Estado para 2013 foi aprovado ainda pode justificar circunstancialmente uma redução drástica e a valores quase simbólicos do montante de algumas dessas deduções; o mesmo quadro já não explica a pura e simples irrelevância fiscal de despesas normalmente associadas às necessidades próprias do agregado familiar (em especial, as despesas de saúde, de educação e formação, as importâncias respeitantes a pensões de alimentos e os encargos com lares e com imóveis). Na exata



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

medida de tal irrelevância, o legislador ordinário ultrapassou o espaço de livre conformação que lhe deve ser – e é - reconhecido neste domínio.

Com efeito, a impossibilidade absoluta de deduzir à coleta parte do valor daquele tipo de despesas no escalão de rendimento coletável superior a 80 000 euros redundando, desde logo, numa *desconsideração do agregado familiar* contrária à diretriz do artigo 67.º, n.º 2, alínea f), e ao estatuído no artigo 104.º, n.º 1, ambos da Constituição. Além disso, a mesma impossibilidade cria uma *desigualdade de tratamento* incompatível com o artigo 13.º, n.º 1, da Constituição entre sujeitos passivos posicionados no mesmo escalão de rendimento coletável – uma desigualdade, por assim dizer, horizontal –, já que, ao impedir em absoluto tais deduções, a lei abstrai por completo da circunstância dos sujeitos passivos em causa viverem sozinhos ou antes integrados num agregado familiar, suportando as inerentes e acrescidas necessidades financeiras: por causa destas últimas, o rendimento disponível – ou seja, aquele que deve relevar para a determinação da capacidade contributiva no âmbito dos impostos sobre o rendimento (cfr. o artigo 6.º, n.º 1, da Lei Geral Tributária) – de quem vive sozinho é sempre superior ao de quem tem outros a seu cargo e com eles convive. Ora, se, como se decidiu no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 57/95, “o princípio da igualdade é desrespeitado quando pessoas em condições iguais pagam impostos desiguais”, o mesmo princípio também não é respeitado na situação simétrica: quando pessoas em *condições desiguais* pagam *impostos iguais*.

U. A. M. L. T.



AK

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Processo n.º 2/2013

Plenário

Relator: Carlos Fernandes Cadilha

Declaração de voto

1. Vencida quanto à decisão de não inconstitucionalidade das normas do Orçamento de Estado para 2013 que estabelecem, para o ano de 2013, a redução salarial dos trabalhadores do setor público e o efeito equivalente a essa redução em certos contratos que visem a docência ou a investigação e nas pensões, ou seja as normas contidas no artigo 27.º, no artigo 31.º, quanto à aplicação do artigo 27.º aos contratos em causa, e no n.º 1 do artigo 78.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento de Estado para 2013 (LOE).

2. É nas situações de emergência ou crise financeira que mais importa tornar em consideração o bem comum tutelado constitucionalmente, de tal modo que a repartição dos sacrifícios seja feita sem afetação dos princípios da solidariedade, da igualdade e da proteção das famílias.

O programa político de redução do défice não pode ser feito sem o respeito pela Constituição da República Portuguesa (CRP) e os seus princípios, desde logo o princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei.

3. As normas em referência, tendo em conta o seu âmbito de aplicação, conduzem à identificação de grupos distintos de pessoas, sujeitos a regimes legais diferenciados. Na qualificação de situações como iguais ou desiguais, para efeitos da posterior aplicação do teste do princípio da igualdade, é determinante a razão de ser do tratamento jurídico que se lhes pretende dar. Ora, a aprovação das normas em causa tem como objetivo a redução do défice orçamental do Estado. Na medida em que visam solucionar um problema do Estado,



AB

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

enquanto coletividade, o interesse público por elas prosseguido diz respeito à generalidade dos cidadãos e não, unicamente, aos trabalhadores do setor público e/ou pensionistas.

4. Acresce que através das referidas normas são afetados direitos fundamentais, designadamente o direito à retribuição do trabalho consagrado no artigo 59.º, n.º 1, alínea a), da CRP e o direito à pensão como manifestação do direito à segurança social consagrado no artigo 63.º, n.º 1, da CRP. De facto, o valor ou o montante das remunerações dos trabalhadores ou das pensões não pode deixar de estar abrangido pela esfera de proteção dos direitos fundamentais referidos pois representa um elemento essencial desses direitos. Se assim não fosse, a esfera de proteção ficaria comprimida a um conteúdo mínimo, de forma incompreensível e injustificável. A redução das remunerações ou das pensões representa uma restrição àqueles direitos que é constitucionalmente admissível mas que deve obedecer a parâmetros constitucionais, como o da proporcionalidade e o da igualdade.

5. Estando em causa o tratamento diferenciado de grupos de pessoas, o controlo do respeito pelo princípio da igualdade por parte do Tribunal Constitucional não deve cingir-se a um controlo de evidência ou de mera ausência de arbítrio, antes se impondo uma análise mais densa e exigente. Tanto mais quando, como nos casos em presença, como referi, são afetados direitos fundamentais.

E não se diga que, por a situação presente não se encontrar expressamente contemplado pela proibição do n.º 2 do artigo 13.º da CRP, a diferenciação de tratamento de grupos de pessoas deverá ficar reduzida a um controlo de mera proibição de arbítrio. É precisamente quando se identificam situações de diferença de tratamento de grupos de pessoas não previamente assinaladas como intoleráveis que se impõe densificar o teste de controlo das opções do legislador para evitar discriminações inaceitáveis por violação do princípio da igualdade previsto no n.º 1 do artigo 13.º da CRP.

6. A este respeito e na linha da jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal alemão, ultrapassando o *teste do arbítrio*, incidente sobre a razão do tratamento diferenciado,



AR

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

importa lançar mão de um teste mais exigente de controlo do princípio da igualdade (designado por aquele Tribunal como *nova fórmula*) que, prosseguindo uma *igualdade proporcional* ou *ponderada*, se preocupa com as diferenças existentes entre os grupos e a sua correspondência com as diferenças dos regimes aplicáveis. No caso da proibição do arbítrio inquire-se pela justificação constitucional de um tratamento diferenciado partindo de *fora*, na medida em que se pergunta por razões externas que o justifiquem, sem entrar em consideração com as características específicas de cada grupo; diferentemente, a *nova fórmula* visa determinar se nos atributos de cada grupo visado existe justificação para o tratamento diferenciado. Em primeiro lugar, identificando as diferenças entre os grupos e, estabelecidas estas, indagando da correspondência entre elas e a diferença de tratamento adotada pelo legislador.

Decisivo é, portanto, que cada diferença de tratamento tenha uma razão justificativa assente em diferenças objetivas entre os grupos, sendo que as diferenças devem ser tanto de maior natureza e de maior relevância quanto mais grave for a diferença de tratamento.

A maior densidade de controlo assim obtida, apelando embora a uma ideia de ponderação (*igualdade ponderada*), não deve ser confundida com o teste clássico da proporcionalidade dos direitos de liberdade. Este assenta no juízo de um fim que deve ser perseguido por um determinado meio, verificando, de seguida, a relação meio-fim, enquanto o teste da igualdade configura uma comparação entre grupos de destinatários de normas e regimes aplicáveis.

7. O Tribunal Constitucional tem vindo a justificar, em arestos anteriores, a diferença entre os grupos de trabalhadores em presença pelo facto de uns vencerem por *verbas públicas* (ou *recursos públicos*) e os outros não. Este argumento é relacionado com a *eficácia* da medida – que assim terá um impacto certo, imediato e quantitativamente relevante nas despesas do Estado.



AR

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Não posso acompanhar este argumento como fundamento da não inconstitucionalidade do artigo 27.º da LOE. A fórmula mais exigente de controlo do princípio da igualdade (*igualdade ponderada*), a que acima aludi, ao exigir a verificação de uma relação interna entre as diferenças detetáveis nos grupos de pessoas em causa e a diferença de tratamento dada pelo legislador, evidencia que as razões de *eficácia* não podem servir de justificação face ao princípio da igualdade, neste caso. A *eficácia*, não é uma característica de qualquer dos grupos destinatários da norma. Antes uma valoração externa da justificação da medida, em razão do resultado e não em razão das diferenças detetadas nos grupos de pessoas em confronto.

Por outro lado, a diferença anotada – da perceção por um grupo de remuneração através de *verbas públicas* – não revela natureza e relevância suficientes para justificar o grau de tratamento mais oneroso a que os trabalhadores do setor público estão sujeitos por via do artigo 27.º da LOE. A circunstância de a entidade empregadora ser um ente público ou privado – a diferença existente, de facto – não justifica a discriminação na redução dos vencimentos. A solução legal proposta assenta numa ideia de poder dispositivo unilateral do Estado sobre as remunerações de todos os trabalhadores do setor público e pressupõe que a garantia do direito fundamental à retribuição não tem igual expressão para todos os trabalhadores, o que não pode ser aceite. A Constituição não distingue o grau de garantia que merece a remuneração dos trabalhadores do setor público, privado ou do terceiro setor (artigo 59.º, n.º 3, da CRP).

Estas considerações são relevantes especialmente tendo em conta que, como acima se começou por salientar, todos devem contribuir para um objetivo que a todos aproveita: a diminuição do défice do Estado.

Não existe, pois, correspondência entre a característica identificadora do grupo de pessoas formado pelos trabalhadores do setor público e o tratamento diferenciado que lhes é proporcionado relativamente aos demais cidadãos portugueses.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

AB

8. Os motivos que me levam a considerar o artigo 27.º da LOE inconstitucional, à luz do princípio da igualdade, implicam a mesma conclusão quanto ao artigo 31.º da LOE, quando faz aplicar o artigo 27.º aos contratos por si abrangidos.

9. O raciocínio desenvolvido quanto ao princípio da igualdade também tem consequências relativamente ao meu juízo sobre a inconstitucionalidade parcial do artigo 78.º da LOE.

Visando as medidas contidas no n.º 1 do artigo 78.º da LOE equivaler à redução remuneratória imposta aos trabalhadores do setor público, que considero inconstitucional nos termos do ponto anterior, inevitável será concluir que também a suspensão e a redução das pensões ali previstas enfermam de inconstitucionalidade por violação do princípio da igualdade.

Também neste caso não se descortina diferença relativa ao grupo de pessoas em causa que justifique a diferença de tratamento. O estatuto de beneficiários ativos das prestações de que gozam os destinatários da contribuição extraordinária, não justifica a imposição aos pensionistas de um sacrifício adicional, relativamente aos outros cidadãos no equilíbrio das contas do Estado. Aceitá-lo, tendo em vista compensar a transferência extraordinária que houve necessidade de fazer do OE para o orçamento da segurança social (v. Relatório do OE 2013, p. 121), seria onerar especificamente um grupo de pessoas no financiamento das contas públicas.

10. Diferente se afigura a análise da medida prevista no n.º 2 do artigo 78.º, medida distinta da prevista no n.º 1, não só no que respeita aos objetivos visados, como pelo âmbito de incidência definido.

Dirigida que é apenas a uma parte do montante da pensão auferida, concretamente a parte que excede o montante máximo permitido para as novas pensões (v. artigo 101.º do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio), a análise da medida orçamental contida no n.º 2 do artigo 78.º convoca a ponderação de razões de justiça proporcional e solidariedade



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

intrageneracional não neutralizadas pelo teste da igualdade empreendido no ponto anterior. Se este teste conduziu à inconstitucionalidade da redução, por via orçamental, de qualquer pensão (mesmo as mais elevadas), tendo em vista os fins prosseguidos de atenuação do défice do Estado, nada impede, porém, que apesar de invalidadas as reduções das pensões que visavam equivaler às reduções salariais dos trabalhadores do setor público, se introduza uma medida que, numa situação extraordinária de dificuldades financeiras do próprio sistema de segurança social, imponha um sacrifício mais intenso àqueles que vêm beneficiando (e hão de continuar a beneficiar) de condições privilegiadas que justificaram a atribuição daqueles valores de pensões. Condições de que os atuais contribuintes e futuros pensionistas não poderão beneficiar em razão das novas regras adotadas na reforma do sistema, tendo em vista dotá-lo de sustentabilidade financeira (v. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 188/2009, disponível em www.tribconstitucional.pt).

E sendo assim, a medida prevista no n.º 2 do artigo 78.º, vista de forma autónoma face à redução prevista no n.º 1, além de não se apresentar como desigualitária, não se revela desproporcionada, num contexto de crise a convocar medidas excecionais no prosseguimento do interesse público de sustentabilidade da Segurança Social e consequente atenuação das necessidades de financiamento através do OE.

11. Tendo em conta o que foi dito, por maioria de razão, acompanho o acórdão no que diz respeito à inconstitucionalidade dos artigos 29.º, 31.º, quanto à aplicação do artigo 29.º aos contratos aí referidos, e 77.º da LOE.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Processo n.º 2/2013 (5/2013, 8/2013, 11/2013)

Plenário

Declaração de voto

Vencido, para além do juízo de constitucionalidade formulado quanto às normas constantes da declaração de voto conjunto, também quanto ao juízo de não constitucionalidade relativamente à norma do artigo 78.º, pelas razões que, sucintamente, se passam a expor.

Haver-se-á, desde logo, de reconhecer que, relativamente ao previsto em anteriores leis, a medida prevista na mencionada norma introduz, agora, uma profunda reestruturação quanto ao seu âmbito quantitativo como qualificativo. Efetivamente, passam a estar abrangidas pela CES pensões de montante significativamente inferior ao que vinha acontecendo (a partir de € 1.350), sendo agora visadas, paralelamente às 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 excluídos pela lei.

Apesar de, no relatório do Orçamento de Estado para 2013, o Ministério das Finanças voltar a incluir a CES na lista de “*Medidas do Lado da Redução da Despesa*”, visando com ela alcançar “*um efeito equivalente à medida de redução salarial aplicada aos trabalhadores do setor público em 2011 e 2012*”, certo é que tal qualificação é desmentida pela configuração assumida pela figura. Com efeito, não é pelo facto de a medida em causa incidir sobre todas as prestações pecuniárias vitalícias pagas a título de pensões - sejam elas devidas por entidades públicas ou não - que há que atribuir à CES uma “*natureza híbrida*”. Trata-se, pois, indiscutivelmente, de um instrumento que opera pelo lado da *receita* e que, não constituindo uma *receita patrimonial*, só pode reconduzir-se à família das *receitas tributárias, rectius, das prestações pecuniárias coativas*.

Ora, independentemente de saber se este tributo é um verdadeiro imposto ou uma contribuição financeira, *maxime*, um tributo *parafiscal*, sempre haverá que reconhecer que o mesmo viola um dos mais elementares princípios do Estado de Direito, a saber, o princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança dos cidadãos (artigo 2.º da CRP).

Cumpra explicar porquê.

Não há dúvidas que a norma em crise não consubstancia uma situação de retroatividade expressamente proibida pela Constituição. No entanto, estando em causa um *tributo*, o princípio da proteção da confiança não deixa aí de assumir particular relevo, se e na medida em que se achem verificados os seus pressupostos operativos. Assim, à semelhança do que vem a jurisprudência constitucional reconhecendo em numerosos e relevantes arestos (cfr., entre outros, os Acórdãos n.ºs 556/2003, 128/2009 e 399/2010, disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt), a conclusão pela inadmissibilidade de uma medida à luz do princípio da proteção da confiança depende, em primeiro lugar, de um juízo sobre a *consistência e legitimidade* das expectativas dos cidadãos visados, e, em segundo lugar, de um juízo quanto à *prevalência do interesse público* subjacente à medida sobre o *interesse individual sacrificado* pela mesma, a efetuar nos termos do *princípio da proporcionalidade* em sentido amplo ou da proibição do excesso.

Ao contrário do que me parece decorrer do Acórdão, estes requisitos cumulativos encontram-se preenchidos na hipótese vertente. De facto, sendo certo que a CES não representa uma *inovação* do



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Orçamento de Estado para 2013, integrando já os orçamentos de 2011 e 2012, julgo que, escrutinadas as suas finalidades (v.g., garantir a sustentabilidade financeira dos sistemas de proteção social, adaptar o montante de algumas pensões ao esforço contributivo efetivamente verificado), a configuração que veio a assumir não era *previsível* nem *expectável* por parte dos contribuintes *outrora não abrangidos*.

Não se ignora, como aliás alertou o Acórdão n.º 399/2010 (disponível em www.tribunalconstitucional.pt), que o contexto de crise económico-financeira coloca, de *per se*, os cidadãos de sobreaviso, mitigando nessa medida a possível *imprevisibilidade* da atuação estadual nos domínios orçamental e tributário. Afigura-se-nos, ainda assim, que aqueles contribuintes detinham expectativas *consistentes* quanto à conservação do regime jurídico da CES, porquanto esta teria como desiderato, paralelamente à obtenção de receita, a correção de *anomalias* verificadas em algumas pensões a *cargo do Estado* (para além de que, como se afirma no Acórdão, se está perante pessoas «...na situação de reforma ou aposentação, portanto, chegadas ao termo da sua vida activa 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 actuação dos poderes públicos susceptível de se repercutir na sua esfera jurídica.»).

Depois, tais expectativas devem ter-se por *legítimas*. Ou seja, não obstante existirem pensões cujos montantes se afiguram manifestamente excessivos face às contribuições efetuadas, tal *excesso* é produto de uma intervenção do legislador democraticamente legitimado, não sendo reconduzível a uma situação de fraude, ilegalidade ou omissão (JORGE REIS NOVAIS, *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra Editora, 2011, p. 267).

Finalmente, conclui-se que, atenta a configuração concretamente assumida pela CES – isto é, tendo em consideração as taxas praticadas e o seu âmbito de incidência objetivo e subjetivo – esta não respeita os ditames do princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso, revelando-se *desnecessária* e certamente *desproporcionada* em face dos fins públicos visados. Por um lado, a figura em crise sofre de um *deficit* claro de *racionalidade*: o seu âmbito subjetivo de aplicação é mais amplo do que aquilo que seria consonante com o escopo que lhe é inerente, circunstância, aliás, igualmente reveladora da sua *inexigibilidade*. Por outro, a ablação infligida a certos sujeitos passivos é *multíssimo severa*, sobretudo se se tiver em conta não só a *progressividade* das taxas aplicadas, como a circunstância de ao esforço implicado pela CES acrescerem ainda as demais medidas do OE 2013 *também* incidentes sobre os rendimentos provenientes de pensões (concretamente, o agravamento das taxas gerais de IRS, a taxa adicional de solidariedade e a sobretaxa em sede de IRS).

Da *imprevisibilidade e irracionalidade* da alteração introduzida, conjugadas com a *gravidade* da penalização em que a mesma se traduz, decorre, em meu entender, a *não prevalência* do interesse público sobre os interesses particulares em presença, havendo que concluir, atento o *iter* percorrido, pela violação do princípio da proteção da confiança, dedutível do artigo 2.º da CRP, e, consequentemente, pela inconstitucionalidade da norma visada. J. Cunha Barbosa

J. Cunha Barbosa



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Processo n.º 2/2013 (e Processos n.ºs 5/2013, 8/2013 e 11/2013, incorporados)

Plenário

Relator: Conselheiro Carlos Fernandes Cadilha

Declaração de voto

I.

Acompanhei a presente decisão na parte em que declarou a inconstitucionalidade:

- da norma do artigo 29.º da Lei n.º 66-B/2012 (alínea *a*) da decisão);
- da norma do artigo 77.º da Lei n.º 66-B/2012 (alínea *c*) da decisão);
- da norma do artigo 117.º, n.º 1, da Lei n.º 66-B/2012 (alínea *d*) da decisão).

II.

Fiquei parcialmente vencida:

- quanto à norma do artigo 31.º, da Lei n.º 66-B/2012 (alínea *b*) da decisão), que manda aplicar o disposto nos artigos 27.º e 29.º aos contratos de docência e de investigação (ver VI.);
- quanto à norma do artigo 186.º, da Lei n.º 66-B/2012, na parte em que altera os artigos 78.º e 85.º do CIRS, abolindo por completo as deduções à coleta relativas à satisfação de necessidades básicas como as de saúde, de educação ou habitação (alínea *e*) da decisão) (ver VII.).

III.

Relativamente às restantes normas impugnadas, a meu ver, o Tribunal deveria, ainda, ter formulado um juízo de inconstitucionalidade:

- quanto à norma do artigo 27.º, da Lei n.º 66-B/2012, que mantém, pelo terceiro ano consecutivo, a redução salarial da função pública (ver IV.);



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- bem como quanto à norma do artigo 78.º, da Lei n.º 66-B/2012, que prevê a Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) (ver V.).

Fiquei, conseqüentemente, parcialmente vencida relativamente à alínea e) da decisão.

As razões pelas quais, nestes pontos, dissenti da maioria são, no essencial, as seguintes:

IV.

Quanto à norma do artigo 27.º, da Lei n.º 66-B/2012, que prevê a redução das remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o n.º 9, de valor superior a € 1500:

Revisitando a decisão deste Tribunal respeitante às reduções remuneratórias impostas a quem recebe por verbas públicas (Acórdão n.º 396/2011), verifica-se que o fundamento essencial que, então, conduziu a que se salvasse tal medida de um juízo de inconstitucionalidade não pode, atualmente, merecer acolhimento. Na verdade, em 2011, o Tribunal, ao admitir tal redução remuneratória como não violadora da Lei Fundamental, fundou o seu entendimento na, à época, indiscutível urgência e imperatividade da solução: em face da invocada absoluta necessidade da obtenção, de forma rápida e certa, de um elevado valor precisamente quantificado, para, reduzindo o peso da despesa, coadjuvar a realização de objetivos orçamentais essenciais ao reequilíbrio das contas públicas, a solução passaria necessariamente pela diminuição, excepcional, das remunerações dos trabalhadores do ativo que auferem por verbas públicas, solução apresentada como indispensável em razão da sua eficácia imediata e certeza. E, nessa medida, aceitando não haver razões que, de modo evidente, demonstrassem a existência de outras soluções de igual eficácia, certeza e celeridade, o Tribunal, não afastando a indispensabilidade de tal medida, admitiu que a diferenciação então estabelecida se encontrava ainda dentro do limite do sacrifício, em virtude da sua transitoriedade e montantes, não decidiu pela sua desconformidade constitucional.

Volvidos três sucessivos exercícios orçamentais, o corte de remunerações, três vezes reiterado, não encontra já respaldo na Constituição: o argumento, fundamental, do resultado imediato perdeu-se, e torna-se incompreensível a invocação da imperatividade ou natureza



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

insubstituível da solução para a preservação da capacidade financeira do Estado, por não haver soluções alternativas, de outra natureza, através das quais se chegasse a igual valor certo. Aliás, esta razão, utilizada no acórdão para fundamentar a inconstitucionalidade do artigo 29.º, a que aderi, não pode deixar de estender-se, a meu ver, ao artigo 27.º.

Acresce que o caráter cego da desigualdade mantida pelas reduções remuneratórias só pôde ser constitucionalmente suportável num contexto de efetiva provisoriedade, enquanto solução meramente conjuntural e imediata, justificada pela sua infungibilidade quando se procura atingir um objetivo legítimo e premente.

Refira-se que o facto de a medida, reconhecidamente anual, ter surgido inserida num plano plurianual, logo no primeiro exercício orçamental, não pode ser determinante para a sua aceitação automática por todo o período que a tal plano corresponda. E será ainda mais inaceitável que se possa assumir, por antecipação, a conformidade constitucional da medida por todo esse período, adotando-se a solução como justificada, à partida, independentemente da posterior evolução das condições em futuros exercícios orçamentais a exigirem, ou não.

Significativamente, o legislador, contrariamente à solução legal estabelecida para a suspensão dos subsídios, não consagrou expressamente, no caso das reduções remuneratórias, uma vigência plurianual.

Note-se que já anteriormente, pretendendo o Tribunal, no Acórdão n.º 396/2011, de modo veemente, vincar a transitoriedade da redução remuneratória, não deixou de sublinhar que a norma revestia cariz orçamental/anual. O Acórdão de 2011 referiu que mesmo uma vocação plurianual não dispensaria a renovação da solução nas leis orçamentais subsequentes, durante a vigência do (então) PEC, já que a norma caducaria no termo do ano a que se refere o orçamento.

Razões mais do que suficientes para reafirmar que, quando requerido, o Tribunal Constitucional pudesse reavaliar a solução reiterada, para apurar se o sacrifício adicional que é exigido a uma especial categoria de pessoas é, ainda, de modo evidente, a única forma de, atuando pelo lado da despesa, e com eficácia certa e imediata, atingir os objetivos pretendidos, sendo, tal solução, nessa medida, absolutamente indispensável.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A meu ver não o é. E a decisão agora prolatada parece corroborar isto mesmo (ponto 41 do Acórdão). Todavia, limitou-se a extrair consequências relativamente à suspensão dos subsídios, avaliando o agravamento relativamente ao ano de 2012, não estendendo tal juízo, a meu ver incompreensivelmente, às reduções remuneratórias. E também não deixa de sustentar que 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. Ora, valendo tal raciocínio relativamente à suspensão de subsídios, deveria valer também para as reduções salariais, considerando-se que a redução da remuneração dos trabalhadores que recebem por verbas públicas, globalmente considerada, não pode hoje ter-se como a única opção cujos efeitos seriam seguros e imediatos na redução do défice. Assim, mesmo não se considerando ultrapassada a difícil situação económica, e aceitando-se que se mantém o mesmo interesse público legítimo ligado a objetivos orçamentais essenciais ao reequilíbrio das contas públicas, com o decurso do tempo, não pode já justificar-se a imposição de uma redução remuneratória desigualitária com a sua imprescindibilidade (no sentido de opção única) para arrecadar um valor determinado de forma imediata.

Não tendo o Tribunal formulado um juízo de inconstitucionalidade relativamente à norma que procedeu à redução remuneratória prevista no artigo 27.º, mantendo a redução, são ainda mais fortes as razões para concordar com a decisão de inconstitucionalidade no que respeita à suspensão do subsídio de férias prevista no artigo 29.º, aceitando, no essencial, os fundamentos avançados na decisão, já que esta outra forma de redução remuneratória, em conjunto com outras medidas de alcance geral, aprofundou o agravamento dos sacrifícios acumulados e continuados que levaram a que se considerasse violado o princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos e o princípio da igualdade proporcional.

Mas, ainda que este acrescido sacrifício houvesse sido afastado por inconstitucionalidade, sempre, a meu ver, se deveria manter idêntica solução.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por um lado, ainda em razão dos sacrifícios acumulados: os trabalhadores que recebem por verbas públicas, a par de medidas mais gerais que a todos afetam (como o aumento da carga fiscal, a diminuição dos escalões, o aumento das taxas e diminuição das deduções, a sobretaxa de 3,5% do IRS; mas também, de outras medidas que podem refletir-se no orçamento das famílias, como o aumento do IVA e do IMI), sofreram já sacrifícios acumulados e reiterados que os tocaram especialmente, entre os quais: a redução de remunerações iniciada em 2011 e mantida em 2012 (e, por força desta decisão, ainda em 2013), o congelamento de salários (com desvalorização agravada com a inflação), a proibição de valorizações remuneratórias decorrentes de progressões ou promoções, a alteração das regras das ajudas de custo nas deslocações em serviço, a redução adicional na compensação sobre o valor do trabalho extraordinário e, na prática, a suspensão dos subsídios de férias e de Natal de 2012, situações que agravaram o seu dia a dia, obrigaram à utilização de poupanças, diminuíram a sua capacidade de endividamento.

O que conduz à iniquidade da redução remuneratória não é já a ausência de esforço dos titulares de outros rendimentos, agora igualmente visados, ou do esforço de titulares de rendimento de trabalhadores do setor privado, também penalizados por medidas universais de agravamento fiscal, mas sim a inexistência de justificação suficiente para manter a assimetria, com tal efeito continuado de sacrifícios. E a assimetria é tanto mais pronunciada quanto menor é o rendimento disponível, já que o rendimento vale tanto mais quanto menor ele é.

Por outro lado, como salientei, fundamental é notar que, repetida em três exercícios orçamentais consecutivos, à redução salarial - seja ela resultante da redução remuneratória imposta pelo artigo 27.º, ou relativa aos subsídios (artigo 29.º) - não pode continuar a servir de justificação a invocação de que esta seria, ainda, a única opção que apresenta efeitos seguros e imediatos na redução do défice, em detrimento de outras soluções alternativas de redução da despesa pública.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por todo o exposto, teria declarado a inconstitucionalidade do artigo 27.º, da Lei n.º 66-B/2012, que prevê a redução das remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas que recebem por verbas públicas, de valor superior a € 1500.

V.

Relativamente à norma do artigo 78.º, da Lei n.º 66-B/2012, que prevê a Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES):

Contrariamente à maioria, considero que a CES é um tributo sujeito à Constituição fiscal, convocando o disposto no artigo 104.º, n.º 1, da CRP. Assim sendo, a CES viola, a meu ver, princípios basilares como o da universalidade do imposto, da igualdade perante os encargos públicos, da capacidade contributiva, e da proibição do excesso.

A CES foi concebida como uma medida puramente conjuntural, de obtenção de receita, que de forma unilateral e coativa incide sobre pensões do sistema público de segurança social (sistema previdencial da segurança social e sistema de proteção social da função pública, correspondentes ao 1.º pilar do sistema de segurança social) e sobre as prestações geradas pelos regimes complementares de segurança social (2.º pilar do sistema de segurança social), destinada a reforçar o financiamento da segurança social. Apesar de no relatório sobre o OE para 2013 a CES estar incluída na lista das medidas do lado da redução da despesa (qualificação que, aliás, não mereceu a concordância do Parecer Técnico da Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República), a verdade é que tal qualificação não pode aceitar-se, já que a CES não abrange apenas pensões que oneram o sistema público de segurança social, aplicando-se também às prestações do sistema complementar (e substitutivo) que nada pesam sobre aquele. E, por isso, também não pode colher a ideia de que com esta medida se busca a introdução de reduções da despesa com efeito equivalente à redução salarial dos trabalhadores do setor público.

A CES reveste, essencialmente, características de imposto de natureza parafiscal, sobre o rendimento de pensionistas e reformados, distinto do IRS, com escalões e progressividade diferentes deste, com distinta base de incidência (veja-se, nomeadamente, que é sobre o



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

rendimento bruto, ao contrário do IRS, que incide sobre o rendimento após as deduções específicas).

Divirjo da maioria já que vejo na CES um carácter absolutamente unilateral, não sinalagmático, nem associado a um benefício individualizado ou a uma contraprestação específica a quem a ela fica sujeito. Isto assume particular evidência no caso das pensões pagas por pessoas coletivas de direito privado ou cooperativo, como as instituições de crédito, através dos fundos de pensões, das companhias de seguros e entidades gestoras de fundos de pensões, ou de pessoas coletivas de direito público como a Caixa de Previdência da Ordem dos Advogados ou dos Solicitadores, já que estas, em si mesmas, em nada oneram o orçamento da Segurança Social. Mas também resulta claro do facto de, em geral, as contribuições para a segurança social virem sendo consideradas como prestação do trabalhador no ativo e do empregador para o pagamento de pensões, numa lógica de repartição, e não numa lógica de contraprestação a cargo do interessado (sistema PAYG). (ver p. 192-193)

Ao contrário da maioria, não tenho como suficiente para afastar a unilateralidade de tal prestação um qualquer difuso benefício que do sistema de segurança social retirem, de modo longínquo, os beneficiários das pensões dos regimes substitutivos ou, mesmo, os dos regimes complementares, no que ao complemento de pensão respeita.

O procedimento de arrecadação de receita (artigo 78.º, n.º 8), que se assemelha ao modo de arrecadação de receitas fiscais, também contribui para a qualificação da medida como imposto de natureza para fiscal.

Não se argumente, para furtar a CES à qualificação como imposto, que a CES é uma receita consignada a satisfazer as necessidades do subsistema contributivo da segurança social, o que afastaria a sua qualificação como imposto: na verdade, este tipo de contribuições destinadas à segurança social estão afetas ao financiamento de uma ampla categoria de despesas do sistema previdencial, mas também de outras, como as políticas ativas de emprego e de formação profissional (ver, v.g, Nazaré Costa Cabral, «Contribuições para a segurança social:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

um imposto que não ousa dizer o seu nome?», *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Vol. IV, FDUL, 2010, p. 295).

Mas, mesmo que, em face da sua bizarria, admitisse que a CES é um *tertium genus*, não inteiramente enquadrável na categoria de imposto, sempre andaria próximo de jurisprudência do Tribunal Constitucional que sustentou a aplicação dos princípios constitucionais recortados para os impostos aos tributos intermédios (Acórdãos n.ºs 183/96 e 1203/96), salvo no que diz respeito ao princípio da reserva de lei formal. (Na doutrina, entre nós, Casalta Nabais também considera que a sua sede é a Constituição fiscal, *Direito fiscal*, 7.ª Edição, Coimbra, 2013, p. 586-587).

Em minha opinião, a indispensabilidade da aplicação do regime da Constituição fiscal a tributos *sui generis* como este, pretende obstar à criação deliberada, pelo legislador, de medidas de obtenção de receita intencionalmente equívocas que, por revestirem características de ambos os mundos, se furtariam à aplicação dos princípios e regras em matéria de impostos.

E, no caso em apreço, é particularmente visível que se justificam as razões de tutela.

Assim encarada a CES, defendo, por razões que aqui exponho sumariamente, que esta, recaindo apenas sobre uma só categoria de contribuintes, que corresponde a um universo específico de pessoas, delimitado em função da sua condição de inatividade laboral, se configura como um imposto de classe, uma medida seletiva, que não encontra fundamento racional bastante, sendo, conseqüentemente, violadora do princípio da universalidade e da igualdade tributária.

A CES também desrespeita a capacidade contributiva, pondo em causa a pessoalidade do imposto, ao não atentar nas necessidades e rendimentos reais do agregado familiar, isto é, não ponderando o real rendimento disponível, já que, contrariamente ao IRS, não leva em linha de conta deduções à coleta em matéria de saúde, educação, pessoas a cargo, por exemplo.

Saliente-se, igualmente, que considerar-se a CES como uma medida conjuntural de correção de pensões de elevado montante que não encontram correspondência nos descontos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

realizados, destinada a recuperar receitas, seria desrazoável: a adoção de tal mecanismo corretivo, onerando indistintamente todos os que recebem prestações sociais vitalícias, mesmo aqueles que tiveram uma efetiva carreira contributiva, havendo procedido a descontos suficientemente elevados ao longo da vida, assim tendo por base uma adequada sustentação contributiva constituída na vida ativa por si e pelas entidades empregadoras, violaria o princípio da proibição do excesso. Por outro lado, tal correção nunca poderia ter lugar através de uma medida episódica e, como acabamos de ver, cega.

Por fim, mas não menos importante, é de sublinhar que não acolho o argumento de que a CES se justificaria também por um dever de solidariedade intergeracional: um tal objetivo jamais pode ser prosseguido por uma medida meramente conjuntural e avulsa. Ora a CES, como foi concebida, enquanto receita extraordinária, não é uma medida estrutural, pensada para a solvabilidade do sistema, não podendo, por isso, ser encarada como uma medida com o propósito de reduzir encargos lançados sobre as gerações futuras.

Razões pelas quais, em meu entender, o Tribunal deveria ter declarado a inconstitucionalidade da Contribuição Extraordinária de Solidariedade.

Não havendo o Tribunal considerado a CES violadora da Constituição - o que a conservará - não posso, por maioria de razão, deixar de aderir, no essencial, aos argumentos utilizados no acórdão para fundamentar a inconstitucionalidade da suspensão do subsídio de férias dos aposentados, reformados e pensionistas, na medida em que a CES, juntamente com outras medidas de incidência geral, contribuiu para o agravamento dos sacrifícios acumulados que justificam a violação do princípio da igualdade proporcional.

No entanto, sempre se dirá que mesmo que a CES houvesse sido afastada por um juízo de inconstitucionalidade, ficando menos pesados os sacrifícios, a meu ver, seria sempre de manter idêntico juízo relativamente à suspensão dos subsídios de férias dos aposentados, reformados e pensionistas, por violação do princípio da proteção da confiança. A posição deste segmento da população, relativamente à dos trabalhadores do ativo, por exemplo, é digna de especial ponderação no que à proteção da confiança diz respeito (para tal muito



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contribuindo o direito à segurança económica das pessoas idosas, previsto no artigo 72.º, n.º 1, da CRP), já que é um grupo de pessoas muito mais sensível ao impacto das medidas de contração das prestações a que tem direito. Referimo-nos, afinal, a um segmento da população que, na sua maioria, se encontra em especial situação de vulnerabilidade e dependência e que, por naturais razões atinentes à sua idade (e, muitas vezes, à saúde) se mostra incapaz de reorientar a sua vida em caso de alteração inesperada das circunstâncias. Entendo, por estas razões, que não podem ser afetadas neste grau, as suas expectativas relativamente às prestações fixadas – e refiro-me, sobretudo, a certas faixas de pensões que realizaram efetivos descontos durante uma carreira contributiva – nem neste grau prejudicada a tutela do investimento na confiança que o acórdão também refere. Reconhecendo que o interesse público prosseguido com esta medida é, igualmente, digno de tutela, não pode, no entanto, em minha opinião, deixar de se considerar que é excessiva a medida da afetação da confiança infligida a uma faixa da população que depende desta prestação social para garantir a sua independência económica e a sua autonomia pessoal (tanto mais que foram já afetados por outras medidas gerais de austeridade, e que, nalguns casos, deles voltou, de novo, até, a depender a família).

Por último, faço notar que entendo que a CES partilha com a contribuição incidente sobre os subsídios de doença e desemprego a característica de medida de obtenção de receita, o que, não sendo consensual, não impede ter eu aderido ao fundamento do acórdão para declarar a inconstitucionalidade do artigo 117.º, independentemente da sua caracterização.

VI.

Estou parcialmente vencida quanto à norma do artigo 31.º, da Lei n.º 66-B/2012 (alínea *b*) da decisão), que manda aplicar o disposto nos artigos 27.º e 29.º aos contratos de docência e de investigação, já que o efeito da inconstitucionalidade do regime destes artigos se projeta sobre a validade constitucional do artigo 31.º. Atendendo ao sentido do meu voto, o artigo 31.º seria consequencialmente inconstitucional, não apenas na medida em que torna aplicável a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

docentes e investigadores o regime do artigo 29.º (suspensão de subsídios), mas também pela remissão que opera para o artigo 27.º da Lei n.º 66-B/2012 (redução remuneratória).

VII.

Fiquei, ainda, parcialmente vencida quanto à decisão relativa à norma do artigo 186.º, da Lei n.º 66-B/2012, na parte em que alterou os artigos 78.º e 85.º do CIRS, abolindo completamente as deduções à coleta relativas à satisfação de necessidades básicas como as de saúde, de educação ou habitação (pontos 102 a 107 do acórdão).

A maioria decidiu que não apenas a redução, mas também a total exclusão das deduções à coleta era, ainda, constitucionalmente tolerável. Ora, mesmo que seja possível sustentar-se que a Constituição não fixa um limite mínimo de deduções subjetivas, o que dificultaria um juízo de inconstitucionalidade ainda que estas assumam valores meramente simbólicos, dúvidas não pode haver quanto à necessidade, constitucionalmente firmada, de consideração das despesas relativas à satisfação de necessidades básicas, que sempre resulta contrariada quando a solução legislativa consista numa eliminação total das deduções que lhe respeitem.

Sublinhe-se que este tipo de deduções subjetivas pretende atender à diminuição da capacidade contributiva resultante de despesas imprescindíveis à existência, não se referindo a situações de benefícios fiscais encorajadores de comportamentos (de poupança, de aquisição de equipamentos, de cobertura de riscos, *etc*), que ficam numa zona de muito maior disponibilidade por parte do legislador.

Muito embora se aceite que o princípio da capacidade contributiva confere ao legislador fiscal margem de liberdade de conformação, não definindo com exatidão o *quantum* do limite mínimo admissível das deduções à coleta, sempre se dirá que a observância desse mesmo princípio não pode conviver com a total ablação destas em qualquer dos escalões. Se pode haver dúvida de concretização quanto ao grau da consideração dos descontos ao imposto derivados de necessidades básicas, dúvidas não pode haver de que o «grau 0» de deduções é incompatível com a exigência constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

As deduções subjetivas relativas à satisfação de necessidades básicas, sendo essenciais para que se recorte o rendimento líquido disponível, permitem que cada contribuinte pague na medida da sua capacidade, desta forma se assegurando a igualdade através da personalização do imposto.

A exigência de um sistema de tributação que atenda à capacidade contributiva, considerando não apenas os rendimentos, mas também as necessidades do agregado familiar, tem suporte constitucional no artigo 104.º, que determina que o imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades, devendo ter em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar. Ao impor ao legislador que assim molde o sistema fiscal, a Constituição procura garantir uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza, e a diminuição das desigualdades (artigo 103.º da Constituição).

Não aceito como válido o argumento de que a total exclusão das deduções à coleta seria admissível por penalizar titulares de rendimentos mais elevados que estariam em condições de suportar as suas necessidades básicas: independentemente das potenciais condições indiciadas pelo rendimento bruto (subjetivo) destes contribuintes, ao banir as deduções pessoais, o legislador infraconstitucional desconsiderou a real capacidade de cada contribuinte para pagar impostos, já que, sem elas, se perde um elemento diferenciador essencial na determinação de um rendimento disponível personalizado, o que conduz a um tratamento horizontalmente desigual.

A total insensibilidade às despesas básicas que reduzem a capacidade contributiva, mesmo que num só escalão, e ainda que seja o mais alto, sempre contrariaria a exigência de justiça horizontal, dentro do escalão, a que também deve obedecer a tributação.

E não se esqueça que a enorme redução nas deduções operada a partir do escalão de mais de €40 000, e a sua total abolição acima dos €80 000, foram instituídas em simultâneo com a redução do número de escalões e com a criação de uma sobretaxa extraordinária que, em conjunto, contribuíram fortemente para a diminuição da progressividade do imposto, o que agrava o impacto da desigualdade horizontal resultante da desconsideração das reais faculdades contributivas de cada um. Relembre-se, também, que o atual 5.º e último escalão



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(rendimento coletável superior a €80 000) corresponde, hoje, a parte do anterior 7.º escalão (que abrangia rendimentos coletáveis entre €66 045 e €153 300) e ao 8.º escalão (acima de €153 300), nele se contendo realidades muitíssimo diversas (o limite mínimo do rendimento coletável é praticamente metade do seu limite máximo).

Por outro lado, se o sistema agora gizado mantém a majoração das deduções à coleta por cada dependente ou afilhado civil, quando a elas haja lugar (em respeito pela obrigação de considerar fiscalmente o agregado familiar), passou a desconsiderar outras obrigações para com a família, abolindo totalmente, no escalão mais elevado, os abatimentos relativos a pensões de alimentos, bem como, no que respeita às obrigações para com a família mais alargada, excluindo os encargos com os lares de ascendentes (com a insensibilidade em que isso se traduz numa faixa etária especialmente vulnerável e particularmente carregada de despesas de saúde).

Sendo a capacidade contributiva o critério que o legislador deve eleger para medida do imposto de cada um - e independentemente das dificuldades de encontrar uma suficiente densificação do limite mínimo ainda constitucionalmente admissível (problema que logo se identifica no simbólico limite do 4.º escalão) - sempre se deveria concluir, sem dúvidas, que a total desconsideração das deduções à coleta desrespeita uma regra essencial da Constituição fiscal.

Assim sendo, considereei que a norma do artigo 186.º, da Lei n.º 66-B/2012, na parte em que alterou os artigos 78.º e 85.º do CIRS, abolindo completamente as deduções à coleta, não está em conformidade com a Lei Fundamental, por violação do princípio da capacidade contributiva enquanto critério da tributação.

VIII.

Acompanhei a declaração de inconstitucionalidade da norma prevista no artigo 117.º, da Lei n.º 66-B/2012, subscrevendo os argumentos do acórdão. Contudo, entendo que o limite mínimo sustentado na decisão (e legalmente fixado, com o que isso tem de volatilidade) pode



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ainda tornar a medida demasiado penosa para alguns destinatários, sobretudo se pensarmos que, relativamente aos pensionistas e trabalhadores no ativo que recebem por verbas públicas, o legislador teve o cuidado de definir um patamar mais elevado, abaixo do qual as remunerações e pensões não seriam atingidas pelos cortes.

No caso destas contribuições sobre o subsídio de desemprego e de doença, não o tendo feito, o legislador deixou desprotegida uma categoria de cidadãos que recebem prestações de muito baixo valor, solução que está em desconformidade com o princípio da proporcionalidade (artigo 2.º da CRP). A solução adotada pelo Tribunal garante já alguma proteção que, a meu ver seria garantida de forma mais justa se o legislador tivesse fixado, ele mesmo, um patamar mínimo, segundo critérios de razoabilidade e paridade com outras categorias de cidadãos.

IX.

Se é verdade que, à partida, todas as normas gozam de presunção de constitucionalidade, não sendo exceção as normas orçamentais ou fiscais, a confiança creditada ao legislador não aumenta nos ciclos de crise. As leis orçamentais e fiscais, potencialmente ameaçadoras de direitos fundamentais, vivem sempre, como as demais, num tempo que é sempre o da Constituição. O prolongamento, ou mesmo o agravamento, dos momentos difíceis não deve trazer consigo um inelutável aligeirar do controlo da constitucionalidade das normas. Pelo contrário, bem se compreende que, nos momentos de tensão e de dificuldades várias, a Lei fundamental assuma papel destacado, enquanto bitola delimitadora da margem de liberdade de que dispõe o legislador. E se a energia vinculativa de uma norma constitucional pode, em certos aspetos e com apertados critérios, esmorecer no confronto com um interesse público de relevância absolutamente indiscutível, ainda e sempre a criatividade do legislador terá de funcionar no quadro da Constituição.

Com base nos fundamentos sumariamente enunciados, afastei-me do juízo maioritário quanto às normas acima mencionadas em IV. (redução remuneratória dos trabalhadores que recebem por verbas públicas), V. (CES), VI. (extensão do artigo 27.º aos contratos de docência e



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

investigação) e VII. (no que respeita à total ablação de deduções à coleta), considerando que também estas padecem de inconstitucionalidade.

Catarina Sarmiento e Castro

Catarina Sarmiento e Castro



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Processo n.º 2/2013 (que incorpora os Processos n.ºs 5/3013, 8/2013 e 11/2013)

Plenário

Relator: Conselheiro Carlos Fernandes Cadilha

Declaração de voto

A) Divergi das decisões expressas na alínea a) e na alínea c) da Decisão do presente Acórdão no que respeita às normas do artigo 29.º e do artigo 77.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, exceto no que respeita à norma do n.º 2 do artigo 29.º e à norma do n.º 4 do artigo 77.º, pelas razões essenciais que de seguida se explicitam.

Os artigos 29.º e 77.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, consagram medidas de suspensão do subsídio de férias ou equivalente dos trabalhadores do setor público e dos aposentados e reformados pagos por verbas públicas.

O presente Acórdão parte, na apreciação da questão de constitucionalidade, do critério de apreciação que enunciou e aplicou nos Acórdãos n.º 396/2011 e n.º 353/2012, reconhecendo que o mesmo conserva plena validade. Tal critério, respeita, por um lado, à existência de um fundamento para a diferenciação – daqueles que recebem remunerações e pensões pagas por verbas públicas – e, por outro lado, à medida dessa diferença.

Para tal convoca o princípio da igualdade proporcional que «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, adequado e não excessivo do ponto de vista do interesse que se pretende acautelar (...) -, quer no âmbito da comparação 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 (...)», estando em causa os limites do sacrifício adicional imposto aos primeiros.

Entende-se que, no contexto de aprovação do Orçamento de Estado para 2013, de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

excecionalidade económico-financeira, subsistem as razões de interesse público, inerentes à «Estratégia de consolidação orçamental» determinada pelas obrigações específicas assumidas pelo Estado português ao nível internacional (Fundo Monetário Internacional) e da União Europeia, na sequência do pedido de ajuda financeira externa, que podem ainda justificar a diferença de tratamento daqueles que auferem rendimentos pagos por verbas públicas que, por essa razão, podem ser chamados a suportar um esforço adicional face ao imperativo de adoção de medidas de redução de despesa que concorram para o cumprimento daquelas obrigações.

O controlo constitucional agora convocado para as normas constantes dos artigos 29.º e 77.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprova o orçamento de Estado para o ano de 2013, não pode contudo deixar de ponderar a atenuação da medida da diferença entre os encargos impostos aos que auferem remunerações por verbas públicas e os que auferem remunerações por verbas privadas, cujos limites se tiveram por ultrapassados no Acórdão n.º 353/2012 pela Lei do Orçamento de Estado para 2012 na ablação, relativamente apenas aos primeiros, dos subsídios de férias e de Natal, por violação do princípio da igualdade proporcional. Com efeito, diversamente do então apreciado, o Orçamento de Estado para 2013, mantendo embora medidas de suspensão do pagamento subsídio em causa que oneram especialmente os trabalhadores e os pensionistas pagos por verbas públicas, atribui-lhes alcance mais reduzido (por apenas incidirem, no todo ou em parte, sobre o subsídio de férias ou equivalente) e previu igualmente, entre outras, medidas de natureza fiscal com alcance universal repartindo de modo diverso os encargos públicos. Por isso se entende que não se verifica de forma evidente a desigualdade de tratamento na repartição dos encargos públicos que justificou o juízo de inconstitucionalidade formulado no Acórdão n.º 353/2012 por se encontrarem ultrapassados os limites do sacrifício. Assim, e sendo certo que, mesmo com a suspensão de apenas um dos subsídios devidos, no todo ou em parte, e não já dos dois, os trabalhadores e pensionistas do setor público se mostram, com o atual Orçamento, mais onerados na distribuição dos encargos públicos, por comparação com os trabalhadores e pensionistas do setor privado, a diferença de tratamento, fundamentada na diferença de posições dos abrangidos e dos excluídos da medida em causa, não se afigura excessiva e desproporcionada, enquanto expressão de uma medida excecional e transitória, não definitiva, justificada em face do interesse público de contenção da despesa pública e de redução do défice para tanto invocado.



MM

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Não obstante subsiste, em nosso entender, uma questão que deve ser apreciada não na perspectiva da medida da diferença entre os destinatários das medidas em causa e os demais cidadãos, mas na perspectiva dos efeitos da medida dentro do universo dos seus destinatários.

Com efeito, na sua formulação – e como se revela evidente por aplicação do n.º 2 do artigo 29.º da Lei n.º 66-B/2012, e do n.º 4 do artigo 77.º da mesma Lei – a medida de «suspensão do pagamento do subsídio de férias ou equivalente» prevista naqueles artigos abrange trabalhadores do setor público e pensionistas pagos por verbas públicas que auferem menores rendimentos, abrangendo a faixa entre os 600 e os 1100 euros mensais, estando o primeiro destes limites próximo do mínimo de existência em termos de rendimento líquido de imposto previsto no n.º 1 do artigo 70.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.

Secundando-se a fundamentação do acórdão na parte que respeita à não atribuição de estatuto jusfundamental ao direito à irredutibilidade do montante da retribuição (cfr. n.º 26), extensivo, por identidade de razão, à prestação pecuniária correspondente ao subsídio de férias ou a quaisquer prestações correspondentes ao 14.º mês, merecerá especial tutela a situação daqueles que, auferindo retribuições ou pensões mais baixas, ainda são abrangidos pelas medidas em análise. Estas medidas devem ser apreciadas tendo em conta a remuneração anual no seu todo considerada e o impacto sobre a capacidade de fazer face à subsistência, a práticas vivenciais em razão do agregado familiar compatíveis com uma existência condigna e autónoma e a encargos e compromissos assumidos. Não se afigura desrazoável supor que no segmento de rendimentos em causa o rendimento disponível para fazer face a onerações de rendimento justificadas por motivos de interesse público, seja muito diminuto ou mesmo inexistente, por todo o rendimento ser alocado à satisfação de necessidades essenciais inerentes à existência e a compromissos básicos que concorram para essa existência, como o custo da habitação, da alimentação, da saúde e dos transportes – e outros custos, designadamente os derivados de outros direitos fundamentais como o direito à educação ou o acesso à cultura.

Por essa razão, as medidas de suspensão do subsídio de férias ou equivalente, ainda que em parte, no que respeita ao segmento em causa, de rendimentos menos elevados representam face aos fins de interesse público por elas visados, um sacrifício que ultrapassará os limites de exigibilidade requeridos pelo princípio da proporcionalidade. Neste sentido mostrar-se-á desrespeitada uma das dimensões do princípio da igualdade proporcional, decorrente dos artigos



M

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.º e 13.º da Constituição da República Portuguesa, na comparação entre os fins de interesse público e os meios em causa para os prosseguir por o sacrifício exigido ao segmento em causa assumir uma intensidade acrescida face aos demais abrangidos pela medida.

Pelo exposto nos pronunciamos no sentido da inconstitucionalidade das normas do n.º 2 do artigo 29.º e do n.º 4 do artigo 77.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

B) Divergi quanto à decisão expressa na alínea e) da Decisão do presente Acórdão no que respeita às normas do artigo 78.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, pelas razões essenciais que de seguida se explicitam.

1. O artigo 78.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, institui uma medida denominada «Contribuição extraordinária de solidariedade» que, no essencial – independentemente da sua perspetivação, na prática, como medida de redução de despesa ou de aumento de receita – se traduz numa ablação, com caráter progressivo, das prestações devidas em razão da qualidade de aposentado, reformado, pré-aposentado e equiparado.

O juízo de não inconstitucionalidade formulado pela maioria parece residir, no essencial, na inexistência de qualquer ofensa ao princípio da proteção da confiança e ao princípio da proporcionalidade. Divergimos todavia da conclusão alcançada.

2. No percurso que nos leva a diferente conclusão, afiguram-se relevantes os seguintes aspetos.

Em primeiro lugar, a configuração abrangente e unitária da medida. Configurada de modo abrangente – quer quanto ao âmbito objetivo de incidência no que respeita às prestações abrangidas, quer quanto ao âmbito subjetivo no que respeita aos beneficiários e entidades processadoras das prestações abrangidas (cfr. n.º 3 do artigo 78.º) – a medida em causa incide sobre as prestações devidas no quadro de diferentes sistemas (e dos correspondentes regimes) que, nos termos da lei, integram o Sistema de Segurança Social previsto no artigo 63.º da Constituição da República Portuguesa e cuja organização, coordenação e subsídio aquele preceito comete ao Estado: o sistema de proteção social dos trabalhadores que exercem funções públicas



114

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(cfr. art. 6.º do Decreto-Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro), o sistema previdencial e o sistema complementar (cfr. art.ºs 23.º, 50.º e ss. e 81.º e ss. da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, que aprova as bases gerais do sistema de segurança social). A medida em causa, configurada de modo unitário, afeta de igual modo as prestações devidas no quadro de cada um dos regimes que integram aqueles sistemas, a saber, em especial, respetivamente: o regime de proteção social convergente; o regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores independentes e os regimes especiais; o regime público de capitalização e os regimes complementares de iniciativa coletiva – não sendo evidente, face à formulação da parte final do n.º 3 do artigo 77.º, a exclusão das prestações devidas no quadro dos regimes complementares de iniciativa individual.

Em segundo lugar, tendo em conta o caráter abrangente e unitário da medida, o objetivo, mencionado no Relatório sobre o Orçamento de Estado para 2013, de «alcançar um efeito equivalente à medida de redução salarial aplicada aos trabalhadores do setor público» (cfr. II, 3.1.1., p. 51) é em muito ultrapassado. Isto, tendo em conta quer o referido âmbito de aplicação (não se confinando aos pensionistas pagos por verbas públicas, seja no sistema previdencial, seja no sistema de proteção dos trabalhadores que exercem funções públicas), quer o caráter fortemente progressivo das percentagens aplicáveis, quer ainda o estabelecimento de uma percentagem máxima de redução das pensões muito superior à percentagem máxima de redução da retribuição dos trabalhadores do setor público no ativo. Assim, o pretendido paralelismo cessa na medida em que o âmbito da aplicação da contribuição em causa (ou âmbito de incidência) e respetivas taxas respeitam, unitariamente, a um universo muito mais abrangente e as percentagens e limites da dita contribuição excedem as aplicáveis à redução das remunerações dos trabalhadores do setor público.

Em terceiro lugar, o esforço imposto por via da medida em causa é exigido em razão da qualidade, particular e distinta face à generalidade dos cidadãos, de beneficiário de prestações de aposentação ou reforma ou equiparadas, devidas ao abrigo de diferentes regimes dos vários sistemas integrados no sistema de segurança social – mas sem atender todavia à diversa configuração das várias situações abrangidas por esses regimes, em especial a situação daqueles que, qualquer que seja o regime em que se integram, registam carreiras contributivas longas ou mesmo completas nos termos da lei aplicável no momento da aquisição do direito à prestação e,



HM

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ainda, a origem no aforro privado das contribuições pagas para alguns dos regimes abrangidos, como sucederá em relação a componentes do denominado regime complementar. Assim configurada, a medida em causa afigura-se revestir a natureza de tributo por onerar, objetivamente, o rendimento percebido mediante prestações devidas em razão da qualidade particular de aposentado ou reformado (ou equiparado), independentemente de a entidade devedora assumir natureza pública ou privada e, assim, de as verbas envolvidas no pagamento das prestações devidas terem origem pública ou privada. O tributo em causa, admite-se, apresenta, pela sua configuração e traços de regime, uma natureza híbrida que a aproxima, por um lado, de um tributo fiscal – designadamente por se afigurar como uma prestação pecuniária sem caráter de sanção exigida unilateralmente pelo Estado com vista à realização de fins públicos, por se prever em termos de *modus operandi* um mecanismo de dedução e entrega e por se preverem taxas progressivas – e, por outro, de um tributo parafiscal, sob a forma de contribuição financeira a favor de entidades públicas – designadamente pela previsão de que o valor da contribuição reverte apenas a favor do IGFSS, IP ou da CGA, IP, ou pela possibilidade, *prima facie*, de enquadrar os valores pagos nas «contribuições obrigatórias para regimes de proteção social» que podem, nos termos do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, ser objeto de dedução ao rendimento da categoria H (cfr. art.º 53.º, n.º 4, b) para efeitos de cálculo daquele imposto. Tal natureza não se revela contudo determinante para a sua apreciação à luz do princípio da proteção da confiança.

Em quarto lugar, do ponto de vista da conformidade das normas que preveem a medida com a Constituição da República Portuguesa, cumpre apreciá-la à luz da proteção constitucional conferida, em abstrato, à posição jurídico-subjetiva dos que têm a referida qualidade de pensionista (ou equiparado) e, assim, de beneficiário do sistema, numa ou em várias das suas vertentes e que por força do seu enquadramento na previsão legal, veem tal posição afetada – sendo a dimensão do universo em concreto abrangido irrelevante para a apreciação da referida conformidade – e à luz do interesse público que a instituição da medida, conjuntural e não definitiva, visa prosseguir num contexto de excecionalidade.

Dessa apreciação resulta que, mesmo admitindo-se que a proteção dos cidadãos pelo sistema de segurança social, incluindo na eventualidade de velhice ou invalidez, que a Constituição consagra no seu artigo 63.º, n.º 2, não implica a existência de um direito fundamental à



mm

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

irredutibilidade das prestações devidas, ou seja, que a Lei Fundamental não garante aos pensionistas o direito fundamental a um *quantum* prestacional imutável, fixado no momento da passagem à situação de aposentação ou reforma de acordo com a lei vigente nesse momento, deve sublinhar-se que à proteção conferida pela Constituição a todas as pessoas por via do enunciado do direito à segurança social, acompanhada pela incumbência cometida ao Estado de organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social e pelo enunciado das eventualidades que determinam a proteção pelo sistema (cfr. n.ºs 1 a 3 do artigo 63.º da CRP), acresce a particular relevância constitucional conferida pelo artigo 72.º aos idosos que, na eventualidade de velhice, adquirem o direito prestacional à pensão, nos termos fixados por lei, e ao seu direito à segurança económica – relevância hoje igualmente expressa no artigo 25.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia na parte em prevê o direito das pessoas idosas a uma existência condigna e independente. Não pode perder-se de vista a especial necessidade de proteção dos que têm a qualidade de idoso que, em situações regra, coincidirá com a qualidade de aposentado, reformado ou equiparado que determinou o direito ao recebimento das prestações sociais sujeitas ao pagamento de uma «contribuição extraordinária de solidariedade», na medida em que a perda de rendimento por parte dos beneficiários das prestações em causa, por força dessa mesma qualidade, mais dificilmente pode ser compensada pelo exercício de uma atividade profissional, podendo implicar a afetação das práticas vivenciais e dos compromissos assumidos que assegurem a sua segurança económica e a sua existência condigna e independente em razão das suas necessidades específicas.

Por último, a medida em causa e as normas que a instituem inserem-se num contexto de excecionalidade económico-financeira e, em especial, na «Estratégia de consolidação orçamental» determinada pelas obrigações específicas assumidas pelo Estado português ao nível internacional (Fundo Monetário Internacional) e da União Europeia, na sequência do pedido de ajuda financeira externa.

Subjacentes à medida em causa invocam-se, por isso, interesses públicos a salvaguardar: em termos imediatos, um interesse público inerente ao imperativo de consolidação orçamental e ao cumprimento das obrigações a que o Estado português se encontra vinculado ao nível transnacional, internacional e europeu, que encontram fundamento nos artigos 7.º, n.º 6, e 8.º da CRP, incluindo a obrigação de cumprimento dos limites quantitativos estabelecidos, no Programa



HM

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Ajustamento Económico e Financeiro, para o défice orçamental nos anos de 2013 e 2014, com vista, em última análise, à sua contenção dentro dos valores de referência, a observar pelos Estados membros, a que se refere o n.º 2 do artigo 126.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e fixados no Protocolo (N.º 12) sobre o procedimento relativo aos défices excessivos; em termos mais mediatos, um interesse público inerente à própria garantia de realização das tarefas cometidas ao Estado pela Lei Fundamental e à sustentabilidade do Estado social – tal como se afirma no Relatório que acompanha o Orçamento de Estado para 2013 (cfr. II, II.1, p. 40).

3. Ora, na falta de parâmetro constitucional expresso que proteja o *quantum* devido a título de pensão aos já aposentados, reformados e a estes equiparados para o efeito – quer se entenda a contribuição extraordinária de solidariedade como redução ou como oneração de rendimentos, como se parece propor no artigo 78.º da Lei do Orçamento de Estado para 2013, e ainda que de modo não definitivo – entende-se, na linha argumentativa do presente Acórdão, que a ponderação entre a proteção do direito à pensão ou prestação a esta equiparada, por um lado, e a prossecução do interesse público subjacente à medida em causa, por outro – ou, como se afirma no Acórdão n.º 396/2011, entre «os interesses particulares desfavoravelmente afetados pela alteração do quadro normativo que o regula e o interesse público que justifica essa alteração» (cfr. II, n.º 8) –, se insere no quadro de análise do princípio da confiança, configurado como corolário e exigência do princípio do Estado de Direito democrático (artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa), e do princípio da proporcionalidade (*idem*). Na análise e aplicação destes princípios na situação vertente chegamos, todavia, a uma conclusão inversa à do presente acórdão pois, segundo cremos, ambos se mostram ofendidos pelas normas legais em presença.

3.1 Quanto aos requisitos da tutela jurídico-constitucional da confiança segundo os quais é necessário que o Estado (mormente o legislador) tenha encetado comportamentos capazes de gerar nos privados «expectativas» de continuidade, que tais expectativas sejam legítimas, justificadas e fundadas em boas razões, terem os privados feito planos de vida tendo em conta a perspectiva de continuidade do «comportamento estadual» e, por último, que não ocorram razões de interesse público que justifiquem, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa (cfr. Acórdãos n.º 128/2009 e, posteriormente, n.º 188/2009 e n.º 3/2010), deve desde logo considerar-se que a previsão pelo legislador de uma contribuição



HM

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

extraordinária que abrange, de modo universal, o conjunto das pessoas que já adquiriram a qualidade de beneficiários de um direito social a uma prestação a título de pensão de aposentação ou reforma ou equiparada, qualquer que seja o regime ou regimes por que se encontram abrangidos e independentemente da natureza, pública ou privada, das verbas devidas e da consideração da duração das carreiras contributivas, não cai na zona de previsibilidade de comportamento dos poderes públicos.

Por um lado, não obstante a evolução legislativa verificada mencionada no presente Acórdão, em especial desde a década de noventa, no sentido, designadamente, da alteração da fórmula de cálculo das pensões e do estabelecimento de uma limitação do montante da pensão no regime geral da segurança social e da convergência entre o sistema de proteção social dos trabalhadores da função pública e aquele regime geral, certo é que o financiamento do sistema, na sua vertente previdencial, caracterizado como um sistema de repartição, tem assentado, no essencial, em prestações obrigatórias devidas pelos empregadores, públicos ou privados, e pelos que exercem uma atividade laboral (denominadas pela lei «contribuições» e «quotizações») – sem prejuízo de contribuições facultativas, resultantes de uma opção individual, para o regime complementar. Por outro lado, a expectativa de continuidade no que toca à não contribuição de todos os que já são beneficiários (tendo já contribuído) para o financiamento do sistema de segurança social também não se pode ter por invertida pela previsão de uma medida com idêntico nome na Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (art.º 162.º, n.º 1) e na Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (art.º 20.º, n.º 1 e n.º 15) – tendo em conta, em especial, o âmbito confinado de incidência desta medida e o limiar quantitativo da sua aplicação, sem paralelo na medida em análise.

Entende-se que a medida controvertida também frustra expectativas legítimas, justificadas e fundadas em boas razões dos respetivos destinatários, por a qualidade de beneficiário de um direito a uma prestação social com fundamento constitucional e legal já ter sido adquirida por força do preenchimento dos pressupostos de que depende a sua atribuição e que o legislador, no âmbito da sua livre margem de apreciação, fixou; expectativas fundadas, em especial, no caso de as pessoas afetadas pela medida registarem carreiras contributivas longas e, ainda, no caso de pensões na eventualidade de velhice (ou invalidez na medida em que sejam abrangidas), determinadas pela dificuldade ou mesmo impossibilidade de exercício de uma atividade profissional remunerada que possa compensar a ablação decorrente da medida em causa.



h44

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Quanto ao requisito da tutela jurídico-constitucional da confiança que impõe que os privados tenham feito planos de vida tendo em conta a perspectiva de continuidade do «comportamento estadual» entende-se que o mesmo também se verifica por a prestação percebida a título de pensão ou reforma ou situação equiparada ser aquela que permitirá, em regra, custear a subsistência, manter práticas vivenciais, garantir a autonomia e fazer face a compromissos assumidos e, inclusive, a gastos inerentes à qualidade de idoso – qualidade que terá a generalidade dos pensionistas com carreiras contributivas longas ou completas – ou de inválido.

Por fim, quanto à ocorrência de razões de interesses público que justifiquem, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa – e, assim, a prevalência das mesmas sobre a tutela da posição jurídico-subjetiva dos pensionistas abrangidos pela medida – e dada a sua invocação, nos termos atrás indicados, consideramos ocorrer uma afetação desproporcionada da posição de confiança que o grupo de beneficiários afetado nos parece merecer. O que melhor se verifica à luz do princípio da proporcionalidade.

3.2 Pode dar-se por adquirido que a medida em causa, por implicar, consoante a perspectiva em que se encare e a natureza da entidade processadora, uma redução de despesa ou um aumento de receita e cujo impacto financeiro foi estimado pelo Relatório do Orçamento de Estado para 2013 (cfr. II, 3.1.1, p. 51), contribui para fazer face à situação de défice orçamental (para o qual tem pesado o crescimento das prestações em caso de desemprego e o decréscimo das contribuições para a segurança social), pelo que, em termos orçamentais, pode consubstanciar uma medida adequada ou idónea para tal fim imediato. O mesmo não se revela evidente quanto à invocada sustentabilidade do Estado social, designadamente para as gerações futuras, dado tratar-se de uma solução conjuntural (para um problema também entendido como conjuntural).

Depois, ainda que se admita que a medida possa estar nos limites da necessidade, sendo porventura necessária em face da maior amplitude do universo de destinatários de eventuais medidas de financiamento alternativas relativamente aos atuais beneficiários da segurança social, entende-se que a mesma se afigura excessiva e desproporcionada – valoração justificada em razão da abrangência da medida em termos de âmbito de incidência, da desconsideração da diversidade de situações subjacentes à qualidade de beneficiário das prestações afetadas e, ainda, dos elevados limites das taxas aplicáveis.

Quanto ao âmbito de incidência, a medida em causa, configurada de modo unitário, abrange



HM

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

prestações que se integram no sistema complementar e nos regimes, nele integrados, de capitalização pública ou de iniciativa coletiva, incidindo por isso a taxa aplicável, consoante a entidade pagadora, sobre contribuições, facultativas, efetuadas a partir de aforro privado e/ou, inclusive, sobre o respetivo rendimento – posto em causa, por alteração de pressupostos, os efeitos esperados de decisões individuais passadas de afetação de rendimento disponível tomadas face às regras jurídicas aplicáveis (a solvabilidade global do sistema, a beneficiar aqueles que se enquadram no sistema complementar, não parece corresponder sequer à justificação da própria medida, com fins imediatos muito determinados).

Quanto à não tomada em consideração da diversidade de situações subjacentes à qualidade de beneficiário das prestações afetadas pela medida assume particular relevo a desconsideração das situações de carreiras contributivas longas e mesmo completas relativamente às quais um argumento de redução conjuntural de pensões, ainda que mais elevadas, por insuficiência de contribuições em termos temporais, não se revelará procedente. De facto, o sacrifício imposto é tanto mais desmedido quanto o montante da prestação tenha maior correspondência com as contribuições efetivamente pagas ao longo da carreira contributiva.

Por último, as taxas aplicáveis apresentam-se como gravosas quer em termos de valor da taxa máxima, quer em termos da sua aplicação que se efetua a partir de um patamar de rendimento que – contrariamente às medidas com idêntica denominação previstas em leis do Orçamento de Estados anteriores – não funcionam apenas por aplicação em excesso de um patamar de rendimento elevado, mas a partir de um patamar de rendimento muito inferior.

Atendendo ao que ficou exposto a nossa pronúncia foi no sentido da inconstitucionalidade das normas do artigo 78.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

C) Divergi quanto à decisão expressa na alínea e) da Decisão do presente Acórdão no que respeita à norma do artigo 186º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, na parte em que altera o n.º 7 do artigo 78.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, pelas razões essenciais que de seguida se explicitam.

A norma do n.º 7 do artigo 78.º do CIRS consagra os limites globais, progressivos em razão



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

do escalão de rendimento coletável, para as deduções à coleta relativas a um conjunto de despesas suportadas pelos sujeitos passivos do imposto, entre as quais as despesas de saúde e as despesas de educação e formação.

Acompanha-se a fundamentação do acórdão e o juízo de não inconstitucionalidade formulado salvo no que respeita à impossibilidade de dedução de qualquer despesa no último escalão de rendimento coletável (escalão de rendimento coletável superior a 80 000).

Tal impossibilidade, segundo cremos, não respeita o comando contido no n.º 1 do artigo 104.º da Constituição, ainda que de modo amplo e como critério ordenador, segundo o qual as necessidades dos agregados familiares devem ser levadas em conta no quadro do imposto único sobre o rendimento pessoal. Tal corresponde a uma concretização do princípio da igualdade no domínio da tributação do rendimento pelo que a medida em causa, na parte em análise, desconsidera por completo a aplicação deste princípio dentro do segmento de contribuintes abrangido.

A exigência constitucional de diferenciação da situação dos contribuintes, por força do princípio da igualdade, afigura-se clara na obrigação imposta ao legislador fiscal de considerar quer os rendimentos, quer as necessidades do agregado familiar dos cidadãos, constituindo este último fator um elemento determinante para a diferenciação da situação dos contribuintes.

Deste modo, a norma, na parte em que não prevê deduções, desrespeita a vinculação derivada do princípio da igualdade, por tratar de forma igual o que é, ou pode ser, diferente. Isto, tendo em conta as diferentes necessidades dos agregados familiares dentro de cada escalão de rendimento coletável – a igualdade (e as diferenciações que a mesma imponha) deve ser aferida não apenas verticalmente mas também na sua dimensão horizontal. Com efeito, a exigência de previsão de deduções subjetivas à coleta, como forma de personalização do imposto sobre o rendimento pessoal decorrerá da situação concreta dos agregados familiares e das respetivas necessidades em matéria de, em especial, saúde, educação e formação, o que deve ser levado em consideração independentemente do nível de rendimento coletável.

Maria José Rangel de Mesquita



Proc. n.º 2/2013

Plenário

Declaração de voto

1. Divirjo do entendimento que fez vencimento quanto ao juízo constante da alínea e) da decisão, na vertente em que se decidiu não declarar a inconstitucionalidade das normas dos artigos 27.º (corte nos vencimentos de quem recebe com verbas públicas) e 78.º (contribuição extraordinária de solidariedade sobre pensões pagas a aposentados, reformados, pré-aposentados e equiparadas), ambos da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro de 2013 (Lei do Orçamento do Estado para 2013), pelas razões que passo, sumariamente, a indicar.

2. Sem postergar a margem ampla de conformação do legislador democrático no domínio das políticas públicas e na escolha das orientações estratégicas que melhor permitam atingir o objetivo de consolidação orçamental, com reflexos na densidade do controlo da legitimidade constitucional da intervenção restritiva operada pela redução salarial estabelecida no artigo 27.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013, importa ter em atenção que a estabilidade e continuidade da retribuição integram o núcleo essencial da construção de um projeto de vida pessoal e familiar economicamente sustentável.

Ora, atingido o terceiro ano de ablação de parcela significativa do rendimento salarial de servidores públicos – e apenas deles – soma-se-lhe o forte agravamento da tributação, dissipando de forma acrescida o rendimento disponível, em muitas situações para níveis aquém do indispensável à satisfação de possíveis e naturais obrigações confiadamente assumidas em função do quantitativo remuneratório anterior, é bom sublinhar, estimuladas por políticas públicas e de supervisão no acesso ao crédito.

A valoração que fez vencimento quanto à apreciação da conformidade constitucional do artigo 27.º da Lei do Orçamento de Estado de 2013 louva-se, neste ponto, e com reafirmação do decidido no Acórdão n.º 396/2011, na excecionalidade da redução salarial de servidores públicos, sublinhando o seu caráter temporário e a instrumentalidade na satisfação – certa e



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



segura – das obrigações internacionalmente assumidas pelo Estado Português, indispensáveis para assegurar – e manter – o fluxo de crédito soberano em termos financeiramente suportáveis.

É certo que a Lei do Orçamento de Estado de 2013 sofre as limitações e constrangimentos decorrentes das fortíssimas dificuldades financeiras por todos reconhecidas e obedece à vinculação assumida no Plano de Assistência Económica e Financeira (PAEF) celebrado com o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia, no âmbito do qual são acordadas metas orçamentais bastante exigentes e com calendarização até 2014.

Mas não é menos certo que as vinculações e a incidência de limites sobre o défice orçamental e a dívida pública no plano europeu não se esgotam nesse plano de assistência económica e financeira balizado temporalmente. Essas condicionantes vinculativas decorrentes de fontes normativas a que Portugal se encontra adstrito, nos termos do artigo 8.º da Constituição, encontravam-se presentes há largos anos (artigo 104.º do TCE e 126.º do TFUE), antes do momento de assunção do quadro normativo decorrente do PAEF em que se esteia a reiteração da medida de corte de vencimentos. E, permanecendo os fatores que determinam as necessidades de financiamento, mostra-se fundado aotecipar que irão exigir esforços e sacrifícios para além do horizonte temporal do PAEF, com intensidade não inferior ao que nele se estipula.

Como, igualmente, no plano prospetivo, a partir do elevado montante atingido pela dívida pública, encontra cabimento ter em consideração a possibilidade de recurso a mecanismos de assistência recentemente erigidos no âmbito europeu, em especial, ao Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE). Nesse quadro, eventual, mantém-se a exigência de celebração de memorando de entendimento e formulação de plano de ajustamento (cfr. artigos 13.º a 16.º do Tratado que instituiu o MEE, assinado em 2 de fevereiro de 2012).

Perante tal panorama, esperava-se que o legislador integrasse a medida numa estratégia de consolidação orçamental que conduzisse à sua reversão, finalizado o PAEF, com o mesmo grau de segurança e certeza em que se apoia a sua instituição. De acordo, aliás, com a natureza excecional e temporária (mesmo que plurianual) com que fora considerada no Acórdão n.º 396/2011, ou seja, como medida de consolidação orçamental *one-off*.

Porém, o relatório do Orçamento de Estado de 2013, não sinaliza qualquer programação de reversão do corte salarial, concretizadora da sua temporalidade (assim também aconteceu com



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



o documento de estratégia orçamental 2012-2016, apresentado em Abril de 2012). Na verdade, e em formulação que se aproxima da estipulação unilateral de cláusula *cum potuerit*, condiciona a duração da medida (entenda-se, a sua reiteração em sucessivos orçamentos) à “verificação de um equilíbrio efetivo das contas públicas”, ao mesmo tempo que remete a sua abordagem para o domínio da “política de rendimentos” e de “racionalização dos custos com pessoal”. Ou seja, remete para o plano duradouro, como patamar remuneratório, perspectiva que não se altera com a possibilidade, até pelo efeito da erosão monetária, de se virem no futuro a atingir os níveis salariais nominais anteriores à ablação operada em 2011 e mantida no orçamento de 2012.

Assim sendo, mostra-se legítimo questionar a legitimidade constitucional de medida restritiva, que onera especialmente em tempo de crise económica quem desempenha funções que implicam a perceção de remuneração através de verbas públicas - sem esquecer que no universo de afetados encontram-se sujeitos que desempenham atividade no sector empresarial do Estado em concorrência direta com empresas privadas - e se cumula já por três anos consecutivos, apoiado primordialmente na praticabilidade derivada da suscetibilidade direta e imediata da retenção da prestação pecuniária por parte do ente Estado, optando pela veste de Estado-empregador.

Independentemente do juízo formulado no Acórdão n.º 396/2011, nos parâmetros valorativos em que se moveu a Lei do Orçamento de Estado de 2011, quanto à introdução da medida do corte salarial dirigida apenas aos servidores públicos - categoria de pessoas cuja vinculação especial à prossecução do interesse público não pode significar a limitação da vida privada e familiar e habilitação a posição de desfavor na perceção de direitos de natureza patrimonial por referência a outros credores de prestações públicas -, não creio que se possa mais configurar esse sacrifício discriminatório, no terceiro ano de aplicação, e com funcionalização genérica e ambígua ao “equilíbrio efetivo das contas públicas”, como materialmente justificado. Não basta a sua apresentação como medida de política financeira basicamente conjuntural, de combate a uma situação de emergência, por definição passageira e de curto prazo. Como criteriosamente apontou o Conselheiro Vítor Gomes em declaração de voto aposta no Acórdão n.º 353/2012 “o decurso do tempo implica um acréscimo de exigência para o legislador no sentido de encontrar alternativas que evitem, com o prolongamento, que o tratamento diferenciado se torne claramente excessivo para quem o suporta”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Não significa o que se vem de referir a defesa da desconformidade constitucional de qualquer redução salarial dos servidores públicos. Significa que a intervenção racionalizadora da despesa pública, enquanto tarefa dirigida à correção duradoura de desequilíbrios fortemente penalizadores da prossecução das finalidades do Estado, e que se afirma como plenamente fundada no quadro económico e financeiro em curso, não credencia constitucionalmente a medida restritiva em apreço, de repetida e cumulativa intervenção discriminatória na chamada à participação (acrescida) de um conjunto de sujeitos no esforço de financiamento dos encargos públicos, contraídos para a satisfação de interesses que a todos pertencem, diferenciando-os negativamente face a outros com a mesma capacidade contributiva.

Por tais razões, entendo que o juízo de inconstitucionalidade, por violação do princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos (artigo 13.º da Constituição), deveria incidir também sobre a norma do artigo 27.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013.

3. Entendo que o mesmo juízo de inconstitucionalidade, por violação do princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos, deve ser formulado quanto à norma constante do artigo 78.º da Lei do Orçamento de Estado para 2013, em que se institui medida designada como "contribuição extraordinária de solidariedade" (CES), incidente sobre pensões de reforma e de aposentação.

Em primeiro lugar, não oferece dúvida que a CES opera sacrifício acrescido sobre pensionistas e reformados, também onerados, como os demais contribuintes, com o aumento generalizado de impostos. Ora, não se vê que essa condição, em si mesma, justifique uma obrigação especial na satisfação dos encargos públicos e participação suplementar na correção de desequilíbrios orçamentais, tanto mais quando incidente sobre quem se encontra numa fase de vida que não permite procurar outras fontes de rendimento.

Não colhe, a meu ver, a justificação de que se trata de sacrifício equivalente às reduções salariais por parte de quem se encontra a beneficiar de verbas públicas e destinado a compensar o maior esforço orçamental com o sistema de segurança social na atual situação económica e financeira, desde logo porque a CES estende o seu âmbito de incidência a contribuintes cujas pensões não representam qualquer encargo para o orçamento da segurança social, como acontece com rendimentos proporcionados por planos de pensões criados por regimes



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



previdenciais de iniciativa empresarial ou colénva, geridos por entidades de direito privado ou cooperativo e até por entidades de direito público (caso da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores - CPAS). A medida abarca, assim, as pensões enquadráveis no primeiro e segundo pilares do sistema da segurança social, o que a diferencia profundamente da medida com a mesma designação consagrada nos orçamentos de estado de 2011 e 2012.

Também não colhe outra fonte de legitimação, avançada no relatório do OGE, no sentido de que se procura atingir a correção de disfunções na perceção de pensões formadas sem a devida correspondência contributiva, vistas como indispensáveis para assegurar a sustentabilidade do sistema de segurança social, de acordo com princípios de auto-sustentabilidade, justiça e solidariedade intergeracional. Não se vê como poderá a CES, enquanto medida anual e de emergência, atingir esse objetivo duradouro, desde logo porque não diferencia, como esperado, entre quem aufere pensão consolidada na sequência de mais de 30 ou 40 anos de contribuições e com ponderação da integralidade da carreira contributiva e outros beneficiários, cujas pensões não encontram apropriado lastro contributivo e sofrem de questionável justiça social, ao menos numa perspectiva diacrónica.

Igualmente, não se encontra fundamento comutativo bastante na intervenção ablativa em apreço, por efeito do princípio da equivalência na segurança jurídica ou do princípio de solidariedade de grupo. O aproveitamento da vantagem advinda da solidez do balanço da segurança social derivada do maior influxo de rendimentos durante o ano de 2013 não incide sobre os titulares de pensões em pagamento com intensidade significativamente acrescida relativamente aos demais sujeitos, beneficiários futuros, em particular se tivermos como referência aqueles que se encontram prestes a adquirir o direito a prestações do sistema previdencial.

A isto não se opõe a contribuição para a realização global de fim público de proteção social, pois trata-se de assegurar um direito de cidadania – direito à segurança social - que abrange inclusivamente quem para ela não pode contribuir e a todos pertence. Mesmo que o sistema assente numa lógica de repartição, e não de capitalização, a configuração atual da Lei de Bases da Segurança Social (lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro) procura assegurar que o esforço solidário incida de forma diversa sobre as várias categorias de pessoas através do princípio da adequação seletiva das fontes de financiamento (artigo 90.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, e



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



obedece cada um dos sistemas e subsistemas instituídos, conjugado com a regra da contributividade. Ora, e como sublinha Sérgio Vasques, “[o] que o princípio da adequação seletiva das fontes de financiamento e a regra da contributividade significam, em suma, é que constituindo embora a segurança social um direito que é de todos, não são as contribuições a cargo dos trabalhadores que financiam as prestações a que todos têm direito” (*Princípio da Equivalência como Critério da Igualdade Tributária*, 2008, p. 185). Afastada que está a alteração da pensão – já formada – por parte quem efetue a prestação suplementar solidária representada pela CES – sem prejuízo da reconfiguração financeira global do sistema previdencial, garantindo a sua sustentabilidade – afigura-se-me claro que estamos perante financiamento que se afasta decisivamente do pressuposto e da finalidade do sistema de segurança social e que radica tão somente no alívio – anual – de parte de sistema que deverá ser suportada pelos impostos, ou seja, suportada por todos. Note-se que a consignação estipulada pela CES significa que haverá pensionistas chamados a participar no financiamento de subsistema ao qual nunca pertenceram nem podiam pertencer (CGA).

Neste quadro, falece a evidência de relação comutativa que permita considerar a CES, unitariamente considerada, como contribuição especial parafiscal incidente sobre pensionistas e reformados, em especial sobre pensionistas e reformados pertencentes tanto ao sistema previdencial como ao sistema complementar, incluindo os regimes complementares administrados por entidades não públicas. Mesmo que se possa descortinar relação sinalagnática indireta – o que tenho como muito duvidoso relativamente ao âmbito subjetivo do n.º 3 do artigo 78.º da Lei do Orçamento de Estado para 2013 – afigura-se-me que esse nexo difuso aproxima a CES das contribuições para a segurança social por parte das entidades patronais, pelo seu acentuado carácter unilateral, relativamente às quais é reconhecida a sua equiparação aos impostos (cfr. Casalta Nabais, *Direito Fiscal*, 7ª edição, 2012, p. 586 e 587 e Nazaré da Costa Cabral, *Contribuições para a Segurança Social: Um imposto que não ousa dizer o seu nome*, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, IV, 2010, p. 291 a 297, estendendo essa equiparação às várias espécies de contribuições para a segurança social).

Ficamos, assim, perante intervenção situada no plano da receita, encarando o valor da pensão (ou da sua soma, em caso de pluralidade de prestações, nos termos do n.º 5 do artigo 78.º Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro de 2013) como índice da capacidade contributiva e sujeita às exigências jurídico-constitucionais incidentes sobre os impostos. Aliás, na nota enviada ao



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tribunal Constitucional, o proponente da medida admite raciocinar nesses termos, pugnando pela sua consideração como “adicional ao imposto sobre o seu rendimento, instituído em benefício da Segurança Social” (cfr. p. 50).

Ora, enquanto intervenção tributária com natureza equivalente de imposto, a CES não respeita a igualdade horizontal, fazendo sujeitos com iguais recursos participar de forma bem diferente no reequilíbrio do sistema de segurança social, consoante se encontrem a beneficiar de pensões ou auferirem rendimentos de outras categorias. Não se vê o que legitima materialmente tributar os rendimentos de aposentados e reformados em termos largamente majorados relativamente a outros rendimentos, como por exemplo os acréscimos patrimoniais injustificados inferiores a €100.00, sujeitos às taxas normais de IRS (artigo 72.º, n.º 11, do CIRS).

Em suma, considero que a norma do artigo 78.º da Lei do Orçamento de Estado para 2013, na medida em que configura oneração discriminatória dos pensionistas, reformados, pré-aposentados e equiparados na satisfação dos encargos com a diminuição do défice público sem fundamento legitimador, viola o princípio da igualdade, na vertente da igualdade tributária (artigo 104.º, n.º 1, em conjugação com o artigo 13.º, ambos da Constituição), pelo que me pronunciei pela declaração da sua inconstitucionalidade, com esse fundamento.