

ACÓRDÃO N.º 572/2014

Processo n.º 386/2014 e 389/2014

Plenário

Relator: Conselheiro Lino Rodrigues Ribeiro

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional

I – Relatório

1. Pedido formulado no âmbito do processo n.º 386/2014

1. Um Grupo de deputados à Assembleia da República eleitos pelo Partido Socialista veio requerer, ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 1 e na alínea f) do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e no n.º 1 dos artigos 51.º e 62.º da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas contidas no artigo 76.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2014), na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março (Primeira Alteração à Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro).

Fundamentam o pedido nos seguintes termos:

1. Através da proposta de lei n.º 193/XII, o Governo remeteu à Assembleia da República a primeira alteração à Lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2014, visando, nos termos da respetiva exposição de motivos, acautelar os efeitos orçamentais decorrentes da pronúncia pela inconstitucionalidade das medidas tendentes a assegurar a convergência dos sistemas de pensões, através do alargamento da incidência da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES).

2. Efetivamente, a exposição de motivos da referida iniciativa legislativa sublinha expressamente que a sua aprovação decorre dos efeitos na programação orçamental para 2014 da decisão do Tribunal Constitucional, no seu Acórdão 862/2013, em que se pronunciou pela inconstitucionalidade de um conjunto de normas destinadas a estabelecer mecanismos de convergência da proteção social.

3. Importa, pois, atenta a anterior jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre a matéria, aferir se as alterações introduzidas se afiguram conformes ao texto da Lei Fundamental ou se o seu novo âmbito de aplicação e fundamentação colocam em xeque a subsistência do instituto, tal qual analisado pelo Tribunal no Acórdão n.º 187/2013.

4. Nessa ocasião, o Tribunal Constitucional estabeleceu que um contexto excecional de emergência económica e financeira pode sustentar determinadas medidas de caráter transitório, que convoquem os beneficiários do sistema previdencial, com pensões já a pagamento, a suportar contribuições adicionais.

O Tribunal foi, no entanto, claro ao sublinhar que o juízo de não inconstitucionalidade da medida assentava em dois pressupostos fundamentais: o seu carácter não permanente e o facto de a medida se não revelar excessiva, uma vez que salvaguardava a sua não aplicabilidade a rendimentos inferiores a € 1350. Cumprirá, pois, em especial, analisar a revisão encetada da referida Contribuição Extraordinária de Solidariedade à luz deste parâmetro interpretativo.

5. No que concerne ao carácter extraordinário e transitório da medida, elementos identificados, conforme referido, pela jurisprudência do Tribunal Constitucional como indispensáveis à conformidade constitucional da medida, é a própria fundamentação patente na exposição de motivos da iniciativa legislativa que permite chegar a conclusão inversa.

6. Para lá da conjuntura económico-financeira que justifica a medida, o Governo expressamente acrescenta que a medida reflete “a situação de insustentabilidade do sistema de segurança social”, quer num plano de complementaridade às reformas em curso, quer “como antecipadora de outras reformas duradouras”, confessando o seu carácter apenas aparentemente transitório. Trata-se, aliás, nesse sentido, de um resultado que acaba por se revelar ainda menos conforme à necessidade de uma revisão global do sistema apontada pelo Tribunal Constitucional como indispensável a uma formulação conforme à Constituição.

7. Noutra passagem da Exposição de Motivos, o legislador é igualmente claro quanto ao carácter estrutural e não pontual da CES, ao assumir que “esta constitui ainda uma medida de ajustamento destinada a responder à significativa erosão dos pressupostos económicos, financeiros e demográficos que o sistema de segurança social tem sofrido, com riscos profundos para a sustentabilidade de todo o sistema. Esses pressupostos abrangem, designadamente, o aumento da esperança média de vida, o crescimento económico, a situação do mercado laboral interno”. Perante esta fundamentação, torna-se patente que os riscos que se procuram corrigir não são mera decorrência de uma situação pontual de dificuldade orçamental provocada por uma conjuntura adversa, antes traduzindo uma opção política com carácter reformador e permanente por parte dos autores da medida.

8. A intervenção ablativa das pensões a pagamento e que se constituíram à luz da lei vigente no momento em que decorriam as respetivas carreiras contributivas, ainda que através da imposição da referida Contribuição Extraordinária de Solidariedade, configura uma medida que, na ausência de fundamentação constitucionalmente suficiente, na linha da jurisprudência do Tribunal Constitucional, se afigura suscetível de ferir gravemente a confiança no Estado de Direito. Efetivamente, apesar de operar através de um tributo parafiscal, o resultado produzido é em todo equivalente ao não cumprimento dos compromissos estabelecidos pelo Estado, no quadro do sistema de proteção social em causa, constitucionalmente tutelado por via do artigo 63º da Lei Fundamental, quebrando o sinalagma existente perante os beneficiários.

9. Os beneficiários são acrescidamente colocados numa situação de especial fragilidade, uma vez que não podem, na fase da vida em que se encontram, reprogramar a sua gestão financeira para fazer frente às necessidades da sua etapa de vida não ativa profissionalmente.

10. Analisado o regime instituído pelas normas cuja fiscalização se requer, bem como a fundamentação para o alargamento do seu âmbito, como veremos, constata-se que não teve o legislador como fundamentar adequadamente e, de forma a obviar a uma violação

do princípio constitucional da proteção da confiança, o regime que pretende implementar.

11. Por seu turno, a configuração da medida é ainda reveladora de uma violação do princípio constitucional da proibição do excesso, como se demonstra seguidamente, a vários níveis.

12. Em primeiro lugar, atento o contexto em que o próprio autor da iniciativa legislativa reconhece o caráter substitutivo da medida com vista à realização do programa orçamental a que se propõe, atenta a pronúncia pela inconstitucionalidade das medidas desenhadas inicialmente para determinar a convergência dos sistemas de pensões, não se pode deixar de identificar uma contradição insanável na sua argumentação justificativa da medida quanto à adequação da mesma: partindo-se de uma linha de raciocínio que continua a identificar o problema como sendo estrutural, o legislador continua a oferecer uma resposta meramente episódica, distinta da solução exigida nos termos do Memorando de Entendimento ao qual visa dar cumprimento, e distinta também da metodologia identificada pelo próprio Tribunal Constitucional como capaz de assegurar a adequação de qualquer medida a implementar, e que tem de passar pela construção de um sistema marcado pela “sustentabilidade e equidade interna, que permita conferir sentido aos sacrifícios impostos aos respetivos beneficiários, desse modo justificando-os e legitimando-os à luz do princípio da tutela da confiança” (Acórdão n.º 862/2013).

13. Sublinhe-se ainda que a fundamentação apresentada pelo Governo na exposição de motivos do diploma não se mostra capaz de revelar uma indispensabilidade de uma intervenção com a dimensão ablativa e gravemente penalizadora dos rendimentos de uma categoria de cidadãos mais desprotegidos que a medida em análise apresenta: haveria, pois, que assegurar a demonstração efetiva da ausência de um quadro de alternativas de política orçamental que não penalizassem reiteradamente os mesmos rendimentos e nesta nova escala, agora agravada ou, mesmo, alternativamente, a sustentação da impossibilidade de conformação distinta da forma de execução do Programa de Assistência Económica e Financeira assinado entre as três instituições externas (Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional) e a República Portuguesa, na linha das sucessivas revisões e adaptações à realidade económica e constitucional que tiveram lugar no decurso da execução do Memorando de Entendimento.

14. Por seu turno, e não obstante o caráter progressivo das taxas a aplicar, o alargamento da contribuição a rendimentos superiores a €1000, passando a afetar de forma inovadora um conjunto significativo de rendimentos até aqui excluídos da referida contribuição (cujo limiar inferior se estabelecia nos €1350 na versão em vigor da referida medida), de forma especialmente penalizadora para uma categoria de cidadãos que, na esmagadora maioria dos casos, atenta a fase da sua vida e carreira contributiva, não podem adequadamente compensar ou programar meios de obtenção de rendimentos que lhes permitam assegurar um limiar de existência condigno.

15. Recorde-se a este respeito, uma vez mais, que a doutrina vertida no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2013 assentou a sua análise e a sua conclusão quanto à não inconstitucionalidade do diploma na presença de uma medida que apresentava um limiar de €1350 como patamar inicial de incidência, concluindo nesse contexto que as novas contribuições “não se revelam excessivamente diferenciadores, face às razões que se admitiram como justificativas da imposição desta medida penalizadora dos pensionistas, sendo as percentagens relativas ao montante das pensões [...], similares às

das reduções das remunerações de quem auferir por verbas públicas”, o que manifestamente não se verifica com a nova medida.

16. Paralelamente, cumpre igualmente ter em conta que, se é certo que o Tribunal Constitucional considerou encontrar-se a CES constante do Orçamento do Estado para 2013 ainda dentro dos limites do sacrifício exigível, tal sucedeu apenas na medida em que “dela se excluíram todos aqueles que auferem pensões inferiores a €1350”, o que mais uma vez não ocorre com a norma em análise, impondo-se uma conclusão distinta quanto à desproporção do sacrifício exigido aos pensionistas.

17. Em suma, torna-se patente que a medida agora analisada e constante da primeira alteração ao Orçamento do Estado para 2014 se afigura claramente violadora do princípio da proibição do excesso, impondo um sacrifício a uma escala inovadora face à versão originária das normas que instituíram a CES e que nos permite concluir pela ultrapassagem da zona de conformidade constitucional anteriormente traçada pelo Tribunal Constitucional.

2. Pedido formulado no âmbito do processo n.º 389/2014

Um Grupo de deputados à Assembleia da República eleitos pelo PCP, BE e PEV, ao abrigo das mesmas normas, veio requerer a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das alterações efetuadas aos artigos 14.º e 76.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2014) pelo artigo 2.º da Lei n.º 13/2014, de 14 de março.

Relativamente ao pedido de declaração de inconstitucionalidade da norma do artigo 14.º da Lei n.º 83-C/2013, invocam os seguintes fundamentos:

1. A ADSE, enquanto organismo e sistema, foi criada em 1963 com a denominação de Assistência na Doença dos Servidores Cíveis do Estado. Atualmente corresponde à Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas, sendo um serviço integrado do Ministério das Finanças, dotado de autonomia administrativa, que tem a responsabilidade de gerir o sistema de proteção social aos trabalhadores do setor público administrativo.

2. O seu principal propósito é garantir o acesso efetivo dos trabalhadores da Administração Pública e alguns dos seus familiares à proteção social no âmbito dos cuidados de saúde e prestar o apoio devido aos beneficiários, especialmente num quadro de grave e continuada carência económica.

3. As alterações introduzidas pela modificação da redação do art.º 14.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, procedem à inscrição no Orçamento do Estado para 2014, da reversão para os cofres do Estado de 50% da receita da entidade empregadora pública prevista no artigo n.º 47.º-A do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro.

4. Na exposição de motivos apresentada juntamente com a proposta de lei que deu origem à presente lei (proposta de lei n.º 193/XII) não é adiantada nenhuma justificação individualizada para esta alteração ao artigo 14.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, a não ser a suposta necessidade de proceder em conformidade com o decidido no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 862/2013, de 19 de dezembro.

5. No entanto, o artigo 47.º-A do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, determina que a contribuição das entidades públicas empregadoras para a ADSE é de 1,25% das remunerações dos trabalhadores e que *“A receita prevista no número anterior é receita própria da ADSE e destina-se ao financiamento do sistema de benefícios assegurados pela ADSE, incluindo os regimes livres e convencionados”*.

6. Também o artigo 48.º do referido Decreto-Lei estabelece que: *“As importâncias descontadas nos termos dos artigos anteriores constituem receita da Direção-Geral de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública, afeta ao financiamento dos benefícios do presente diploma”*.

7. Pode, conseqüentemente, afirmar-se que no regime legal vigente, as contribuições dos trabalhadores e da entidade empregadora para os regimes de proteção social se tratam de verdadeiras contribuições, cuja receita se encontra consignada ao fim específico em nome do qual foi criada.

8. No entanto, na situação que ora se coloca, tudo leva a crer que estamos fora do campo das demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas, previsto na alínea i) do n.º 1 do art.º 165.º de Constituição da República Portuguesa e que estamos mais próximos da figura do imposto.

9. Pela sua construção, as *“demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas”*, correspondem a impostos especiais, que apresentam especificidade de se basearem numa contraprestação de natureza grupal, funcionando de forma mais próxima das taxas, como um preço público. Encontram-se sujeitas, portanto, ao teste da proporcionalidade, entre o preço a pagar e a contraprestação específica, desde que se mantenha uma estrutura sinalagmática.

10. Quanto aos impostos, estes podem ser definidos com recurso a determinadas características – uma prestação pecuniária, unilateral, definitiva e coativa, exigida a detentores de capacidade contributiva, a favor de entidades que exerçam funções públicas, destinando-se à concretização ou realização dessas mesmas funções públicas.

11. Enquanto no Acórdão n.º 187/2013, o Tribunal Constitucional entendeu que a CES não poderia ser considerada um imposto, na medida em que estava estreitamente associada aos fins da segurança social, beneficiando os pensionistas da solvabilidade do sistema, nesta situação encontramos a situação inversa, de uma receita obtida por via da contribuição dos trabalhadores para a ADSE e destinada a esse fim específico, ser convertida em receita geral do Estado, suscetível de ser mobilizada para os seus fins gerais.

12. Acresce ainda que, a referência que se fazia no referido Acórdão à unilateralidade enquanto elemento caracterizador do imposto, apenas vem confirmar a conversão desta contribuição num imposto pois, na presente situação e fruto do destino de parte da contribuição dos trabalhadores, é posta em causa a relação sinalagmática intrínseca às contribuições.

13. Contudo, esta alteração tem de ser analisada conjuntamente com a Proposta de Lei n.º 211/XII, que deu entrada na Assembleia da República após o veto presidencial do Decreto do Governo, mantendo o mesmo conteúdo, na qual são avançadas algumas explicações.

14. Na verdade, apenas com este aumento da taxa de contribuição dos beneficiários e a correspondente revisão em alta das receitas provenientes da ADSE é possível o estabelecimento da entrega de metade da contribuição da entidade empregadora aos cofres do Estado, daqui se percebendo que o efeito útil em termos orçamentais está

dependente da aprovação conjunta de ambas as normas que, ainda que juridicamente autónomas, são estruturalmente dependentes.

15. Assim, o aumento da contribuição dos trabalhadores é justificado, em primeira linha, como uma forma de *“preencher o problema orçamental criado sem baixar dos € 1.000 na aplicação da referida CES”*.

16. Em segunda linha, é referido o objetivo do autofinanciamento dos subsistemas de proteção social no âmbito dos cuidados de saúde, assentando exclusivamente nas contribuições dos beneficiários e visando, no médio e longo prazo, a sua autossustentabilidade.

17. Quanto a estes argumentos, cumpre realçar a inaptidão e desadequação desta medida ao cumprimento dos objetivos a que se propõe, uma vez que, a determinado nível, são contraditórios. Se a pretensão é caminhar no sentido da autossustentabilidade de um subsistema, não se pode desorçamentá-lo, de forma a financiar o Orçamento do Estado.

18. A consideração destes dois elementos, ou seja, o efeito conjugado da alteração ao Orçamento de Estado e da emissão de um diploma com aquele aumento da contribuição dos beneficiários, corresponde à repercussão sobre os trabalhadores de maiores encargos e despesas com o financiamento do Estado, cosmeticamente mascarado de contribuição para os subsistemas de proteção social.

19. De uma maneira geral, significa que a comparticipação do beneficiário passará a corresponder a 3,5%, ou seja, mais 1 ponto percentual relativamente à previsão inicial inscrita na Lei n.º 83-C/2013. Importa ainda recordar os sucessivos aumentos da contribuição dos trabalhadores para a ADSE, que passaram de 1% para 1,5% em 2006, de 1,5% para 2,25% em agosto de 2013, de 2,25% para 2,5% no Orçamento do Estado para 2014 e, finalmente, de 2,5% para 3,5%, no Orçamento Retificativo, aprovado pela Lei n.º Lei n.º 13/2014, de 14 de março.

20. A tradução orçamental do aumento da taxa de contribuição dos trabalhadores de 2,5% para 3,5% determina um aumento de 133 milhões de euros de receita face ao previsto na versão inicial do Orçamento do Estado para 2014. Relativamente ao 1.º semestre de 2013, portanto em cerca de 8 meses, verifica-se uma subida de 133% contribuição dos trabalhadores e dos aposentados da Função Pública para a ADSE.

21. Segundo dados constantes do Plano de Atividades da ADSE para 2013, é possível verificar que em 2011 os beneficiários suportavam 39,6% do financiamento da ADSE, enquanto o Estado suportava 60,4% mas, em 2013 os beneficiários suportavam já 63% do financiamento, contra os 37% suportados pelo Estado.

22. Se no primeiro semestre de 2013 e com uma taxa de contribuição de 1,5%, os beneficiários assumiam 63% do financiamento é fácil concluir que um aumento de 133%, para uma taxa de 3,5%, é claramente excessivo. Senão, vejamos: em 2013 a ADSE já teve um excedente de 55,2 milhões de euros; em 2014 prevê-se que esse excedente seja de 284,7 milhões de euros, sendo desses 140,7 milhões de euros fruto das contribuições excessivas dos beneficiários, trabalhadores e aposentados da Função Pública.

23. Com este aumento da taxa de contribuição para 3,5%, a ADSE obtém 579 milhões de euros de receita, sendo esse valor 140,7 milhões de euros superior à despesa orçamentada para o ano de 2014, que se cifra em 438,3 milhões de euros.

24. Quanto ao grau de adequação ou aptidão há que ter em consideração que o efeito decorrente destas medidas envolve um elevado grau de incerteza, na medida da eventual ajustabilidade do comportamento dos beneficiários, nomeadamente pela

possibilidade de saídas voluntárias, o que implicará um acréscimo das despesas do SNS, para o qual estes beneficiários também contribuirão por via do IRS.

25. Assim, é lícito concluir que é desde logo posta em causa a adequação, idoneidade e aptidão desta medida à realização do fim a que se propõe, ou que pelo menos há um determinado grau de incerteza na medida do seu contributo para o alcançar.

26. No entanto, do efeito conjugado destas medidas é possível extrair outro tipo de afetação constitucional, desta senda de natureza tributária.

27. O aumento de 1 ponto percentual da contribuição dos trabalhadores tem, supostamente, como destino o financiamento do subsistema de proteção social (ADSE, ADM e SAD).

28. Ao mesmo tempo, 50% da contribuição da entidade empregadora, calculada em 1,25% da remuneração dos trabalhadores, tem como destino os cofres do Estado.

29. Parece, então, lícito concluir que 0,625% da contribuição dos trabalhadores que passa a dar entrada nos cofres da ADSE está a ser retirada por outra via, pela via da transferência de metade da contribuição da entidade empregadora pública para os cofres gerais do Estado.

30. Assim, do aumento de 1 ponto percentual dos trabalhadores, 0,625% tem como objetivo colmatar a retirada, para os cofres do Estado, de 50% da contribuição da entidade empregadora pública, ou seja, 0,625% da remuneração dos trabalhadores, está a ser utilizada, por esta via, para o financiamento geral do Estado.

31. Face a esta percentagem, estamos em face de um imposto sobre o rendimento pessoal diverso do IRS, que atinge apenas uma categoria de pessoas, os beneficiários destes subsistemas de proteção social, o que se mostra violador do princípio da unidade fiscal, previsto no artigo 104.º da Constituição da República, que afirma que os cidadãos são tributados sobre o seu rendimento pessoal através de um imposto único e progressivo, que terá necessariamente em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar, e nunca constituído em função das categorias sociais ou funcionais em que o sujeito passivo se insere.

32. Faz-se assim repercutir a incidência subjetiva deste imposto, que visa o financiamento geral do Estado, ainda que de forma indireta, sobre os trabalhadores e aposentados.

33. Estando perante um imposto que incide sobre o rendimento pessoal, distinto do IRS e que atinge apenas uma categoria de pessoas é violado o princípio da unidade tributária, previsto no art.º 104.º/1 da Constituição da República, bem como o princípio da igualdade inscrito no art.º 13.º/2 da Constituição da República Portuguesa, a respeito do qual se recupera a seguinte consideração tecida pelo Tribunal Constitucional no seu Acórdão n.º 353/2012:

“O princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos, enquanto manifestação específica do princípio da igualdade, constitui um necessário parâmetro de atuação do legislador. Este princípio deve ser considerado quando o legislador decide reduzir o défice público para salvaguardar a solvabilidade do Estado. Tal como recai sobre todos os cidadãos o dever de suportar os custos do Estado, segundo as suas capacidades, o recurso excecional a uma medida de redução dos rendimentos daqueles que auferem por verbas públicas, para evitar uma situação de ameaça de incumprimento, também não poderá ignorar os limites impostos pelo princípio da igualdade na repartição dos inerentes sacrifícios. Interessando a sustentabilidade das contas públicas a todos, todos devem contribuir, na medida das suas capacidades, para suportar os reajustamentos indispensáveis a esse fim”.

34. Conclui-se assim, pela violação do princípio da igualdade, consagrado no art.º 13.º/2 da Constituição da República Portuguesa.

E em relação ao pedido de declaração de inconstitucionalidade da norma do artigo 76.º da Lei n.º 83-C/2013, invocam os seguintes fundamentos:

1. Na parte que se refere à alteração da redação do art.º 76.º da Lei n.º 83-C/2013, cumpre tecer um conjunto de considerações acerca da matéria em causa, a Contribuição Extraordinária de Solidariedade, e do seu alcance e extensão.

2. Assim, o que está aqui fundamentalmente em causa é uma alteração que se materializa no acréscimo da sua base de incidência e a redefinição dos limites dos escalões superiores. Alargando-se a base de incidência, passa-se a atingir um conjunto de pensionistas que anteriormente ficava excluído da aplicação desta medida, pelo que se mostra ser necessário efetuar um novo confronto constitucional, na medida em que o universo dos sujeitos afetados pela medida restritiva sofreu uma alteração considerável.

3. O alargamento da base de incidência da Contribuição Extraordinária de Solidariedade passa a atingir cerca de mais 110 mil pensionistas, o que representa um alargamento de 406% do universo dos sujeitos afetados.

4. Avança ainda o Governo, enquanto proponente das normas, motivos relacionados com a “sustentabilidade e funcionamento do próprio Estado”, bem como a “ameaça de rotura do sistema previdencial (...) num contexto de emergência social e económica, colocando ainda a necessidade de satisfação dos compromissos assumidos pelo próprio Estado”.

5. Partindo do pressuposto de que o alargamento da base de incidência da contribuição extraordinária de solidariedade não altera o seu figurino ou a sua fisionomia constitucional e de que é assegurada a garantia do mínimo a uma existência condigna, o Governo concluiu pela adequação, necessidade e proporcionalidade desta medida e, assim, pela sua adequação proporcional.

6. Os requerentes não creem que assim seja pelo que pretendem proceder ao confronto da norma com a Constituição e dos seus princípios estruturantes, de forma a concluir pela sua desconformidade com estes e, portanto, pela sua inconstitucionalidade.

7. Vejamos, então, qual a afetação do direito fundamental à segurança social, nomeadamente na sua vertente de direito à pensão.

8. O Direito à segurança social corresponde a um direito social de natureza positiva, podendo ser reconduzido ao direito que os indivíduos e as famílias têm à segurança económica e concretizando-se fundamentalmente em prestações pecuniárias que visam garantir as necessidades de subsistência que derivam da interrupção dos rendimentos do trabalho, tentando garantir de modo e de forma o mais aproximada possível, rendimentos de substituição dos rendimentos do trabalho perdidos.

9. A sucessiva jurisprudência constitucional tem considerado o direito à proteção na reforma como um direito ao repouso (*“alternativa de repouso com garantia de um sucedâneo da retribuição, antes percebida pela prestação de trabalho”*), como um direito à segurança económica das pessoas idosas (como estabelecido no art.º 72.º/1 da Constituição da República Portuguesa e no sentido do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 435/98) e como uma manifestação do direito à segurança social radicada no princípio da dignidade da pessoa humana (*“visando assegurar, designadamente àqueles que terminaram a sua vida laboral ativa, uma existência humanamente condigna”*).

10. Também para as pensões de invalidez e de sobrevivência se aplica esta ideia de proteção e da garantia de rendimentos substitutivos dos rendimentos do trabalho, para aqueles que deixaram de ter capacidade de trabalho, na primeira situação e para assegurar a proteção dos familiares sobreviventes face a uma diminuição dos rendimentos do agregado, na segunda situação.

11. O Tribunal Constitucional, no seu mais recente Acórdão sobre a matéria afirmou que caberia ao legislador ordinário “*em função das disponibilidades financeiras e das margens de avaliação e opções políticas decorrentes do princípio democrático, modelar especificamente esses elementos de conteúdo das pensões*”.

12. Assim, o legislador possui margem para conformar o conteúdo concreto do direito à pensão desde que respeitados os limites constitucionais, pelo que afirmar o direito constitucional à pensão não é o mesmo que afirmar o direito constitucional àquele valor de pensão. O direito a determinado valor de pensão é determinado através de lei ordinária, sendo então a sua vinculatividade jurídica de valor infraconstitucional.

13. No entanto, como acima se afirmou, a partir do momento em que o legislador ordinário fixou, com elevado grau de precisão e certeza, o conteúdo desse direito, este passa a assumir-se na ordem jurídica como plenamente densificado e definitivo, constituindo-se na consciência jurídica geral com um determinado grau de sedimentação, conferindo-lhe o estatuto de direito materialmente constitucional.

14. Ainda que o Tribunal Constitucional opte por não aderir ao entendimento, defendido por alguma doutrina nacional, de que essa mesma concretização passa a integrar a norma de direito fundamental, visto como um todo, passando a estar abrangida pela proteção específica atribuída aos direitos fundamentais, considerará necessária a sua submissão ao respeito pelos limites constitucionalmente impostos, nomeadamente os que derivam do princípio do Estado de Direito Democrático.

15. Convoca-se assim a confrontação desta norma com os princípios da proibição do excesso (ou proporcionalidade em sentido amplo) e da proteção da confiança.

16. Relativamente ao princípio da proibição do excesso, este reconduz-se à generalidade dos controlos e parâmetros constitucionais relacionados com a adequação substancial de uma medida restritiva da liberdade ou de direitos constitucionalmente garantidos, assumindo-se como referência fundamental na fiscalização da atuação dos poderes públicos num Estado de Direito e como principal instrumento de controlo da atuação restritiva de direitos fundamentais e da liberdade individual.

17. Este princípio decorre inquestionavelmente da própria ideia de Estado de Direito, ínsita na nossa Constituição, que ainda que não se refira expressamente à proporcionalidade como parâmetro de controlo, passou a incluir, a partir da revisão constitucional de 1982, a ideia de proibição do excesso, no seu art.º 18.º/2: “*A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos*”.

18. A qualidade de idoso e/ou de portador de invalidez implica, em regra, limitações e necessidades específicas, inerentes àquela qualidade, nomeadamente uma menor autonomia e uma maior dependência de terceiros. Estas necessidades específicas e os cuidados de saúde imprescindíveis correspondem a despesas, usualmente avultadas, que se somam às necessidades básicas de sobrevivência, como as despesas com a habitação (renda, água, gás, eletricidade, etc...) e com a alimentação, ou seja, este conjunto de sujeitos tem, normalmente, o seu rendimento consignado a uma leque de despesas mensais fixas, que incidem sobre uma única fonte de rendimento – a pensão.

19. Recordar-se que segundo dados disponíveis relativos aos valores de referência para «efeitos de participação familiar em lar de idosos», estabelecidos nos sucessivos protocolos de Cooperação celebrados entre o Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade ou entre este e a União das Mutualidades Portuguesas, em 2013 o valor de referência era de 938,43€. Há assim, uma assunção tácita por parte do Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, que o valor de referência para a sobrevivência de um idoso com determinadas necessidades de acompanhamento e apoio de terceiros se cifra acima dos 900€.

20. O alargamento da base de incidência da Contribuição Extraordinária de Solidariedade tem impactos significativos na capacidade do titular de uma pensão, em especial quando estiverem em causa pensões de valor mais reduzido, poder desenvolver práticas vivenciais compatíveis com uma existência condigna e independente, bem como dificulta as suas condições económicas de fazer face a um conjunto de encargos, gerais e específicos, da sua condição.

21. Assim, traduzir-se-á num sacrifício especialmente intenso, que ultrapassa em larga medida os limites da proporcionalidade, mostrando-se desrazoável e excessivo no quadro dos sujeitos afetados, que são precisamente aqueles que convocam os valores da solidariedade e da proteção social.

22. Quanto à aplicabilidade do princípio da proteção da confiança, este princípio ainda que não expressamente referido na Constituição da República Portuguesa, corresponde a um princípio essencial na Constituição material do Estado de Direito, retirando-se do art.º 2.º da Constituição e consubstanciando-se na ideia de estabilidade e segurança jurídica.

23. De acordo com o Acórdão n.º 128/2009, do Tribunal Constitucional:

“Para que haja lugar à tutela 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”.

24. As expectativas dos particulares na continuidade do quadro normativo, no âmbito dos regimes de pensões, são especialmente intensas, na medida em que são expectativas que se alicerçaram com o decurso do tempo e com a sucessiva entrega de contribuições, apoiando-se em atividades e atitudes incentivadoras do próprio Estado, através do cumprimento, pelos particulares, da obrigação contributiva. Ainda que o Tribunal Constitucional já tenha afirmado que o direito à pensão não significa o direito a determinado montante de pensão, há que ter em conta que o pensionista efetua descontos percentuais legalmente determinados sobre os seus rendimentos do trabalho, para que adiante, possa usufruir duma pensão que pretende refletir as remunerações que auferia quando no ativo e substituir os rendimentos do trabalho.

25. A partir do momento em que o sujeito se torna titular do direito à pensão, este entra na sua esfera jurídica *“com a natureza de um verdadeiro direito subjetivo, um «direito adquirido» que pode ser exigido nos termos exatos em que foi reconhecido”.*

26. Os sujeitos a quem se dirige a presente norma fizeram, efetivamente, planos de vida com base na expectativa de continuidade do quadro normativo, mesmo que esses planos de vida, em concreto, apenas se traduzissem na sobrevivência e na manutenção de uma existência condigna.

27. Quanto ao interesse público subjacente à emissão da norma, este corresponde, aproximadamente, ao arrecadar de cerca de 174 milhões de euros, como forma de, através da repercussão sobre a mesma categoria de sujeitos (reformados, aposentados e pensionistas) da necessidade de ultrapassar os efeitos da declaração de inconstitucionalidade proferida pelo Acórdão n.º 862/2013 do Tribunal Constitucional.

28. Ainda que se possa considerar a relevância do interesse público subjacente à diminuição do défice, este não poderá ser feito à custa das condições de sobrevivência e dignidade dos pensionistas, nem do atropelar da confiança que estes foram depositando na atuação do Estado.

29. Acresce a este argumento o facto de, no ano fiscal de 2013, o Governo ter omitido das contas públicas 1.045 milhões de euros, não tendo revelado a totalidade do montante atribuído às SGPS (Sociedades Gestoras Participações Sociais) a título de benefícios fiscais, o que comprova que uma ligeira redução dos benefícios fiscais atribuídos em sede de IRC seria suficiente para que o Estado obtivesse a mesma receita esperada pelo agravamento da CES, sendo assim demonstrado que esta violação dos direitos dos pensionistas é desnecessária e, portanto, inconstitucional.

3. Notificada para responder, a Presidente da Assembleia da República ofereceu o merecimento dos autos.

Por despacho do Presidente do Tribunal Constitucional, de 31 de março de 2014, foi, nos termos do artigo 64.º, n.º 1, da LTC, determinada a incorporação do processo n.º 389/2014 no processo n.º 386/2014.

O Governo, na qualidade de proponente da Lei n.º 13/2014, requereu a junção aos autos de uma Nota Explicativa sobre as questões a apreciar.

Elaborado o memorando a que alude o artigo 63.º, n.º 1 da Lei do Tribunal Constitucional e fixada a orientação do Tribunal, cabe decidir.

II. Fundamentação.

A. Delimitação dos pedidos.

4. Os dois pedidos formulados pelos requerentes, embora coincidentes quanto a um dos preceitos normativos que contêm as normas impugnadas – o artigo 76º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro – delimitam de forma aparentemente diferente o objeto do pedido de fiscalização de constitucionalidade.

Na verdade, o pedido formulado pelos deputados do Partido Socialista, incide sobre *“as normas do artigo 76.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2014) na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 13/2014”*; já o pedido subscrito por deputados do PCP/PEV/BE, tal como formulado na parte inicial do requerimento, tem por objeto a *“norma contida no artigo 2.º da Lei n.º 13/2014, de 14 de março, que procede à primeira alteração à Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2014)”*.

A formulação deste segundo pedido parece dar-lhe uma amplitude que excede as questões de constitucionalidade atinentes às alterações nos artigos 14.º e 76.º, uma vez que a “*norma contida no artigo 2.º da Lei n.º 13/2014*” introduz alterações, não só naqueles artigos, mas também nos artigos 77.º e 117.º da Lei n.º 83-C/2013.

Todavia, dos fundamentos ou razões invocadas pelo autor do pedido e da menção expressa nas “conclusões” do requerimento inicial, resulta claro que se questiona apenas as alterações que foram efetuadas aos artigos 14.º e 76.º daquela Lei. Por isso, o seu pedido tem por objeto as normas do n.º 2, do artigo 14.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, na redação dada pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março, relativas ao regime jurídico das contribuições para a ADSE e as normas do n.º 1, alínea a) e do n.º 2, alíneas a) e b), do artigo 76.º da mesma Lei, relativas à Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES).

Ainda assim, no que respeita a esta última matéria, o pedido apresentado no âmbito do processo n.º 389/2014 pode levantar dúvidas quanto à sua exata coincidência com o pedido constante do processo n.º 386/2014, na medida em que este, ao tomar como objeto de impugnação as normas do artigo 76.º, parece apontar para a *totalidade* dos preceitos normativos relativos à CES e incluídos no artigo 76.º da LOE de 2014, e não apenas para as *alterações* introduzidas neste artigo pelo artigo 2.º da Lei n.º 13/2014.

Mas uma análise mais atenta da fundamentação revela, porém, que o Grupo de deputados do Partido Socialista apenas tem em vista a fiscalização da constitucionalidade da reconfiguração a que este artigo submeteu o regime da CES, em particular do novo âmbito de incidência. Do conteúdo do requerimento facilmente se deduz que os requerentes, apesar de indicarem como objeto de controlo “*as normas do artigo 76.º*”, limitam-se a questionar o “*alargamento da CES na alteração ao OE 2014*”, (cfr. pontos 1.º, 10.º, 13.º, 14.º e 17.º), ou seja, as alterações que foram introduzidas ao artigo 76.º pelo artigo 2.º da Lei n.º 13/2014, de 14 de março. Neste sentido, é particularmente elucidativo o que se diz no ponto 3.º: «*(I) importa, pois, atenta a anterior jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre a matéria, aferir se as alterações introduzidas se afiguram conformes ao texto da Lei Fundamental ou se o seu novo âmbito de aplicação e fundamentação colocam em xeque a subsistência do instituto, tal como analisado pelo Tribunal no Acórdão n.º 183/2013*». Em conformidade, toda a argumentação expandida tende, em boa medida, a demonstrar que os pressupostos em que assentou o juízo de não inconstitucionalidade emitido neste Acórdão deixaram de verificar-se com a nova conformação legislativa.

Não se ignora, é certo, que em ambos os pedidos se fazem considerações de natureza genérica acerca da CES, e sobre o seu alcance e extensão, analisando essa medida no quadro do direito fundamental à segurança social, do qual decorre um direito constitucional à pensão. Mas são sobretudo as diferenças face à solução apreciada por este Tribunal em 2013, designadamente, a ampliação do âmbito de incidência que, na opinião dos requerentes, justificam um juízo distinto do então adotado.

Conclui-se, assim, que o problema de constitucionalidade que os requerentes pretendem ver apreciado pelo Tribunal Constitucional é, no que toca ao artigo 76.º da LOE de 2014, o mesmo em ambos os pedidos, e refere-se à sujeição das pensões, durante o ano de 2014, a uma contribuição extraordinária de solidariedade, nos montantes que resultam da redação que o artigo 2.º da Lei n.º 13/2014 deu àquele artigo. Não se referem, pois, às normas da CES na versão originária da LOE de 2014 ou a uma nova CES, mas apenas a *selementos novos* introduzidos por aquele artigo.

De modo que o objeto do pedido abrange as alterações introduzidas pelo artigo 2.º da Lei n.º 13/2014, quer quanto ao alargamento da base de incidência, quer quanto ao

aumento da afetação dos rendimentos de pensionistas e aposentados. Ou seja: a apreciação de constitucionalidade recai sobre o abaixamento do limite de isenção (*alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º*) e sobre a redução dos valores da pensão a partir dos quais se aplicam as taxas de 15% e 40% (*alíneas a) e b) do n.º 2 do mesmo artigo*).

É o que resulta expressamente do pedido apresentado no processo n.º 389/2014, onde se aponta como objeto “uma alteração que se materializa no acréscimo da sua base de incidência e [n]a redefinição dos limites dos escalões superiores” (ponto 2). Mas também no pedido apresentado pelo Grupo de deputados do Partido Socialista, ainda que não se faça menção específica às alterações introduzidas nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 76.º da LOE de 2014, questiona-se genericamente o agravamento da penalização a que se sujeitam os pensionistas (ponto 13) e alega-se que a alteração ao Orçamento do Estado para 2014 “se afigura claramente violadora do princípio da proibição do excesso, impondo um sacrifício a uma escala inovadora face à versão originária das normas que instituíram a CES” (ponto 17). Ora, como para esse acréscimo de sacrifício contribui também a redefinição dos escalões de pensão a que se aplicam as taxas de 15% e de 40%, não há qualquer razão para se excluir do objeto do pedido as normas das alíneas a) e b) do n.º 2 do mencionado artigo 76.º, até porque o pedido indica como seu objeto “as normas do artigo 76.º da Lei n.º 83-C/2013”.

De fora dos pedidos, atendendo à sua fundamentação e sentido impugnatório, só fica a alteração ao n.º 12. A nova redação acrescenta a salvaguarda das "pensões indemnizatórias auferidas pelos deficientes militares ao abrigo do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto -Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro, (d)as pensões de preço de sangue auferidas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 466/99, de 6 de novembro, e (d)a transmissibilidade de pensão dos deficientes militares ao cônjuge sobrevivente ou membro sobrevivente de união de facto, que segue o regime das pensões de sobrevivência auferidas ao abrigo do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 240/98, de 7 de agosto". Este regime acresce à anteriormente prevista (e mantida) exceção das prestações indemnizatórias atribuídas aos deficientes militares, pelo que a inovação tem um alcance garantístico da intangibilidade de certas pensões.

Quanto ao pedido de fiscalização das normas do artigo 14.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, apresentado pelo PCP/PEV/BE, da fundamentação do respetivo requerimento resulta que os requerentes não questionam todas as normas desse artigo, mas apenas a alteração que nele foi introduzida pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março. Assim, é objeto do presente processo a norma do n.º 2 do artigo 14.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2014, na redação dada pelo artigo 2.º da Lei n.º 13/2014, de 14 de março, o qual determina que 50% da receita da contribuição da entidade empregadora prevista no artigo 47.º-A do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, reverte a favor dos cofres do Estado.

Por outro lado, nos fundamentos desse recurso, os requerentes argumentam que aquela alteração legislativa tem que ser analisada conjuntamente com a Proposta de lei n.º 211/XII, que veio dar origem à Lei n.º 30/2014, de 19 de maio, onde se propôs o aumento de 1% das contribuições dos beneficiários para a ADSE. Só que, quando foi apresentado o pedido de fiscalização de constitucionalidade, aquela Lei n.º 30/2014 ainda não havia sido aprovada e por isso mesmo a norma relativa ao aumento da contribuição dos trabalhadores para a ADSE de 2,5% para 3,5% não pode fazer parte do pedido, seja em si mesma ou em conjugação com os preceitos que suportam as normas impugnadas.

B. Alterações introduzidas no artigo 76.º da LOE para 2014

1. Normas impugnadas: justificação, configuração, efeitos e âmbito temporal de vigência

5. O artigo 76.º da LOE de 2014, onde foram introduzidas, pelo artigo 2.º da Lei n.º 13/2014, de 14 de março, as alterações questionadas, na parte que aqui mais releva, tem o seguinte teor:

Artigo 76.º

Contribuição extraordinária de solidariedade

1 - Durante o ano de 2014 as pensões pagas a um único titular são sujeitas a uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES), nos seguintes termos:

a) 3,5 % sobre a totalidade das pensões de valor mensal entre €1000 e €1800;

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

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

2 - Quando as pensões tiverem valor superior a €3750 são aplicadas, em acumulação com a referida na alínea c) do número anterior, as seguintes percentagens:

a) 15 % sobre o montante que exceda 11 vezes o valor do LAS mas que não ultrapasse 17 vezes aquele valor;

b) 40 % sobre o montante que ultrapasse 17 vezes o valor do LAS.

3 -

4 - O disposto nos números anteriores não é aplicável ao reembolso de capital e respetivo rendimento, quer adotem a forma de pensão ou prestação pecuniária vitalícia ou a de resgate, de produto de poupança individual facultativa subscrito e financiado em exclusivo por pessoa singular.

5 - Para efeitos de aplicação do disposto nos n.os 1 a 3, considera -se a soma de todas as prestações percebidas pelo mesmo titular, independentemente do ato, facto ou fundamento subjacente à sua concessão.

6 - Nos casos em que, da aplicação do disposto no presente artigo, resulte uma prestação mensal total ilíquida inferior a € 1 000, o valor da CES devida é apenas o necessário para assegurar a perceção do referido valor.

7 - Na determinação da taxa da CES, o 14.º mês ou equivalente e o subsídio de Natal são considerados mensalidades autónomas.

8 - A CES reverte a favor do IGFSS, I. P., no caso das pensões atribuídas pelo sistema de segurança social e pela CPAS, e a favor da CGA, I. P., nas restantes situações, competindo às entidades processadoras proceder à dedução e entrega da contribuição até ao dia 15 do mês seguinte àquele em que sejam devidas as prestações em causa.

9 - (Revogado).

10 -

11 -

12 -

6. Na Exposição de Motivos da Proposta de lei n.º 193/XII que deu origem à Lei n.º 13/2014, de 14 de março, o Governo enunciou as razões ou motivos que o

determinaram a propor alterações ao regime da CES estabelecido no artigo 76º da LOE de 2014.

Começando por indicar a circunstância que impulsionou a atuação legislativa – a decisão do Tribunal Constitucional constante do Acórdão nº 862/2013 – fez uma exposição enunciativa das razões que justificaram a criação da CES na LOE de 2011 e a sua manutenção nas leis orçamentais posteriores, com referência especial para “*o nível in comportável de despesa pública atualmente suportado pelo Estado com o sistema público de pensões*”, o qual, em 2013, “*atingiu quase 15% do PIB, o correspondente a 30,1% da despesa pública*”, situação essa que ameaça de rutura o sistema previdencial, com os consequentes custos intrageracionais e intergeracionais, “*ameaça essa agravada pelo contexto de excecionalidade económica e financeira em que o País vive*”.

Seguidamente, o proponente da lei procura responder a eventuais dúvidas de constitucionalidade com base na argumentação adotada pelo Tribunal Constitucional no Acórdão 187/2013, aludindo à “*validade jurídica*” da CES, por se tratar de um “*tributo parafiscal*”, o qual pode incidir sobre os próprios beneficiários ativos, fazendo-os contribuir para o financiamento do sistema. Nesse sentido, declara que sendo a CES “*uma medida conjuntural de carácter transitório, concebida para assegurar o financiamento do sistema previdencial num contexto de emergência económica e financeira e a satisfação dos compromissos sociais assumidos pelo Estado, a condição de pensionistas (que são os beneficiários diretos e imediatos da solvabilidade do sistema) constitui fundamento material bastante para que sejam convocados para assegurar a sua participação no financiamento do sistema de segurança social, num contexto extraordinário de exigências de financiamento que, de outra forma, sobrecarregariam o Orçamento do Estado ou se transfeririam para as gerações futuras*”.

Após concluir que “*a CES consiste numa medida transitória, de natureza excepcional, cuja manutenção no ordenamento jurídico se encontra dependente da verificação dos pressupostos de facto e de direito que inicialmente justificaram a sua criação*”, explicitando que o reajustamento proposto “*não altera, todavia, o seu perfil nem, tão-pouco, a sua fisionomia constitucional*”, justifica as alterações ao artigo 76º da LOE de 2014 do seguinte modo:

“Com efeito, continuando a verificar-se integralmente os pressupostos de excecionalidade económica e financeira que estiveram na origem da necessidade da sua previsão nas três últimas leis orçamentais, a CES mantém o objetivo específico de reforço financeiro dos sistemas de proteção social, sendo o acréscimo da sua base de incidência e a redefinição dos limites dos escalões superiores que agora se aprovam resultados da necessidade imperiosa de garantir uma intervenção corretiva urgente nos acentuadíssimos desequilíbrios de que padecem hoje em dia os sistemas de pensões públicos, procurando-se, por esta via, contribuir para a sua sustentabilidade e solvabilidade a médio e longo prazo.

A proposta de lei em apreço materializa, pois, a opção política de alargar o âmbito objetivo da atual CES a pensões de montante inferior (a partir de €1000), reajustando-se, em face desse alargamento, o respetivo âmbito de aplicação no que se refere ao universo de pensionistas abrangidos. No entanto, o alargamento do âmbito objetivo da medida, nos termos constantes do presente diploma, permite garantir que mais de 87% dos pensionistas dos sistemas da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações sejam isentos da aplicação da CES.

Como já foi referido, o presente diploma surge ainda em resposta à necessidade de dar cumprimento ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 862/2013, o qual, tendo inviabilizado o diploma que estabelecia um conjunto de mecanismos de convergência de proteção social, impediu o Estado de obter uma poupança significativa dos seus encargos com prestações sociais, colocando, assim, em risco o cumprimento das metas orçamentais para 2014, num contexto em que se reveste de enorme importância o cumprimento dos objetivos e compromissos acordados com as instâncias internacionais, em face da aproximação do final

do Programa de Ajustamento Económico, da recuperação da autonomia financeira do Estado e da expectativa de recuperar e manter o acesso pleno ao financiamento de mercado.

Este alargamento da CES constitui uma medida que deve, pois, prima facie ser vista no quadro de excecionalidade económico-financeira decorrente da aplicação do Programa de Ajustamento Económico, o qual já justificou a aplicação de medidas de idêntico teor. Assume-se nesse contexto como uma medida transitória e ancorada às condicionantes financeiras em que o País está ainda inserido.

7. Não obstante o fim imediato do reforço financeiro dos sistemas de proteção social, de modo a assegurar o cumprimento das metas orçamentais para 2014, a CES aparece agora referenciada também como indício de uma eventual reforma estrutural do sistema de pensões. Além de se continuar a afirmar que a CES constitui uma medida transitória de *caráter conjuntural*, concebida para assegurar o financiamento do sistema previdencial num contexto de emergência económica e financeira e a satisfação dos compromissos sociais assumidos pelo Estado, também se sustenta que, em certa medida, a contribuição pode assumir um *caráter estrutural*, complementar às reformas de natureza definitiva já em curso no sistema, entre as quais se contam o ajustamento da idade da reforma e a alteração da fórmula de cálculo do fator de sustentabilidade.

Desta forma, a CES viria antecipar novas alterações de regime jurídico, duradouras, com vista à proteção do interesse público na sustentabilidade do sistema público de pensões, configurando-se como uma medida de ajustamento destinada a responder à significativa erosão dos pressupostos económicos, financeiros e demográficos que o sistema de segurança social tem sofrido, com riscos profundos para a sustentabilidade de todo o sistema.

Como pode ler-se na já mencionada Exposição de Motivos:

«Mas a CES constitui ainda uma medida de ajustamento destinada a responder à significativa erosão dos pressupostos económicos, financeiros e demográficos que o sistema de segurança social tem sofrido, com riscos profundos para a sustentabilidade de todo o sistema. Esses pressupostos abrangem, designadamente, o aumento da esperança média de vida, o crescimento económico, a situação do mercado laboral interno.

É por isso que a CES foi corretamente configurada, em aresto anterior do Tribunal Constitucional, como uma contribuição para a segurança social, que tem em vista, como se escreveu no Acórdão n.º 187/2013, «contrariar a tendência deficitária da segurança social e permitir satisfazer os compromissos assumidos com as prestações da segurança social e de proteção social da função pública».

Nesse sentido, é importante referir que, pese embora a CES permaneça como uma medida extraordinária atendendo à presente conjuntura económico-financeira, ela não deixa de refletir a situação de insustentabilidade do sistema de segurança social, assumindo-se por isso quer como uma medida complementar às reformas estruturais já em curso no sistema (designadamente, o ajustamento da idade da reforma, a alteração da fórmula de cálculo do fator de sustentabilidade, e o percurso de convergência entre o regime da CGA e do regime geral da segurança social que tem vindo a ser feito), quer como antecipadora de outras reformas duradouras no sentido de proteger os interesses públicos da sustentabilidade do sistema público de pensões, da justiça intergeracional e intrageracional entre pensionistas.»

8. Cumpre registar que a CES, que é agora objeto de fiscalização judicial, não se apresenta como medida inovatória, pois os rendimentos de pensões são objeto dessa contribuição desde 2011, ano em que foi instituída pelo artigo 162.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/12 (LOE de 2011).

Todavia, o seu concreto recorte jurídico tem vindo a sofrer alterações significativas de ano para ano. Assim: (i) em 2011, a CES resultava da aplicação de uma taxa de 10 %,

sobre o montante da pensão que excedia 5000 euros, por força do artigo 162.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (LOE de 2011); (ii) em 2012, a medida foi agravada, em termos mais próximos aos agora previstos, através do n.º 15 do artigo 20.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (LOE de 2012), que dispunha que “as pensões, subvenções e outras prestações pecuniárias de idêntica natureza, pagas a um único titular, são sujeitas a uma contribuição extraordinária de solidariedade, nos seguintes termos: a) 25 % sobre o montante que exceda 12 vezes o valor do indexante dos apoios sociais (IAS) mas que não ultrapasse 18 vezes aquele valor; b) 50 % sobre o montante que ultrapasse 18 vezes o IAS; (iii) e em 2013, foi novamente reformulada, através do artigo 78.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12, que alargou a base contributiva aos regimes complementares de iniciativa privada e acentuou o seu caráter progressivo.

Em 2014 tem uma estrutura idêntica à vigente no ano económico de 2013, sendo o modo de apuramento, de acordo com a fórmula inicial, o seguinte:

- i) as pensões inferiores a €1350 encontravam-se isentas de contribuição;
- ii) ao conjunto das pensões situado entre os €1350 e os €1800 aplicava-se uma taxa de 3,5% (garantindo uma pensão mínima de €1350);
- iii) as pensões entre €1800 e €3750, combinavam uma tributação linear de 3,5% sobre o valor de €1800, acrescida de 16% para o montante que exceda este valor;
- iv) as pensões de valor superior a €3750 contribuem com 10%, sendo esta contribuição agravada em mais 15% para os valores que se situem entre €5030,64 e €7545,96, e em mais 40% para os valores superiores a este último valor.

No entanto, no que respeita aos pensionistas da Caixa Geral de Aposentações (CGA.IP), esta contribuição encontrava-se articulada com as alíneas a), b), c) e d) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto da Assembleia da República n.º 187/XII – sobre as quais houve uma pronúncia de inconstitucionalidade no Acórdão n.º 862/2013 –, as quais instituíam *regras de convergência* da fórmula de cálculo das pensões da CGA.IP com as regras de cálculo do regime geral de segurança social. O artigo 76.º continha uma norma – o n.º 9, revogado pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março – que impedia a acumulação da CES com a redução das pensões operada no quadro daquela convergência, evitando assim que os pensionistas abrangidos por esse regime fossem duplamente penalizados. Ou seja, a CES só produziria efeito na parte em que excedesse o valor da redução resultante da aplicação do regime de convergência.

Por fim, o artigo 2.º da Lei n.º 13/2014, aqui em análise, deu nova redação ao artigo 76.º da LOE 2014, introduzindo várias alterações relevantes em relação ao anterior regime jurídico, nomeadamente, o alargamento da base de incidência e o aumento da taxa efetiva para as pensões mais elevadas.

O novo quadro legal pode resumir-se nos seguintes termos:

- i) os titulares de rendimentos de pensões entre 1000 e 1350 euros passam agora a integrar o âmbito da aplicação da CES;
- ii) as pensões situadas entre 1350 e 4611,42 euros (11 vezes o IAS) mantêm o mesmo nível de contribuição que decorria do OE/2014 (entre 3,5% e 10%);
- iii) para as pensões superiores a este valor (4611,42 euros) a reformulação da CES conduz a um aumento da taxa efetiva, o qual é mais acentuado para as pensões acima dos 7126,74 euros (17 vezes o IAS);
- iv) houve uma alteração da cláusula de salvaguarda que garante um valor final da pensão nunca inferior a 1000 euros, após a aplicação da CES.

9. A nova configuração, através do alargamento da base de incidência e do aumento da taxa efetiva para as pensões mais elevadas, é apresentada como uma medida orçamental *compensadora* do acréscimo de despesa com as pensões da CGA.IP decorrente da pronúncia de inconstitucionalidade das normas das alíneas a), b), c) e d) do Decreto da Assembleia da República n.º 187/XII, que estabeleciam mecanismos de convergência de pensões entre o sistema geral de segurança social e o da proteção social dos funcionários da Administração Pública (cfr. Acórdão n.º 862/2013), a qual projetou efeitos jurídico-materiais no n.º 9 do artigo 76.º da LOE de 2014, que articulava aquelas normas com a CES.

Como se explica no relatório da Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República (Parecer Técnico n.º 1/2014, Análise da 1.ª alteração ao Orçamento do Estado para 2014), a pronúncia de inconstitucionalidade das normas sobre o regime de convergência de proteção social implicou um aumento de previsão de despesa com pensões e outros abonos da CGA.IP em 735M€.

A reformulação da CES, nos moldes definidos pelo artigo 2.º da Lei n.º 13/2014, tem em vista financiar parcialmente esse acréscimo de despesa, apontando as estimativas oficiais para que o montante da contribuição que reverte para a CGA.IP seja de cerca de 644 milhões de euros. Relativamente à fórmula inicialmente prevista na LOE de 2014, há um aumento de 514 milhões de euros, aumento este que resulta, por um lado, da reposição integral da CES sobre os indivíduos antes sujeitos ao regime jurídico da convergência de pensões (estimado em 340M€, segundo o Relatório do OE/2014) e por outro lado, do alargamento da base de incidência (174M€).

Efetivamente, comparando as alterações relevantes na nova configuração da CES com as reduções que decorreriam do regime de convergência de pensões, verifica-se que ela tem (i) subjacente um desagravamento da taxa efetiva para as pensões da CGA.IP de nível mais reduzido, nomeadamente para os titulares de pensões situadas entre 600 e 3750 euros, (ii) que as pensões situadas entre 3750 e 4611,42 euros mantêm o mesmo nível de redução - 10% - que decorria do OE de 2014, (iii) e que relativamente às pensões brutas superiores a 4611,42 euros, a reformulação da CES conduziu a um aumento da sua taxa efetiva, em particular a partir das pensões acima do valor de €7126,74.

Ainda segundo o Parecer n.º 1/2014 da UTAO, verifica-se que o acréscimo de 735M€ na despesa em pensões e outros abonos da responsabilidade da CGA.IP é compensado, para além dos 514,2M€ decorrente da reformulação da CES, com transferências do Orçamento de Estado, no valor de 220,8M€. E que o impacto dessa reformulação no orçamento da segurança social representa um receita adicional de 61M€, a que corresponde uma redução de igual valor das transferências correntes do Estado para esse orçamento.

Quanto ao número de pensionistas atingidos pela CES, na reformulação prevista no orçamento retificativo, constata-se que ela passou a abranger 165.497 novos pensionistas, sendo 85.635 da CGA.IP e 79.863 da segurança social, verificando-se uma elevada concentração no primeiro intervalo de rendimentos – entre 1000 e 1800 euros –, o qual inclui cerca de 51,3% e 70,5% do total dos pensionistas cuja contribuição é receita da CGA.IP e da segurança social, respetivamente.

10. No que respeita ao *âmbito temporal* de vigência da CES, com a remodelação operada pelas normas impugnadas, há que determinar, em face dos dados objetivos ao dispor do Tribunal, se esta é ainda uma *medida temporária*, ou se, pelo contrário, tal como

sustentam os requerentes, essa transitoriedade é meramente aparente, uma vez que o próprio Governo dá indícios de que o atual regime jurídico incorporará o quadro de reforma permanente do sistema de pensões, ainda que sofrendo alterações e, eventualmente, com nova denominação.

A vigência anual da CES não pode ser posta em dúvida, pois, além do mais, o n.º 1 do artigo 76.º contém uma explícita e precisa *cláusula de temporalidade*, estabelecendo um período de vigência correspondente ao ano económico de 2014. E as alterações efetuadas a essa disposição pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março – alargamento da base de incidência e o aumento da taxa efetiva nas pensões mais elevadas – só produzem efeitos após 15 de março de 2014, data da entrada em vigor daquela lei (cfr. art. 7º), pelo que a nova reconfiguração só tem efeitos orçamentais em cerca de nove meses do ano de 2014.

Simplesmente, estes dados podem não ser por si só conclusivos, no sentido da transitoriedade, pois o artigo 76.º da LOE de 2014, na redação dada pelo artigo 2.º da Lei n.º 13/2014, reitera pelo quarto ano consecutivo, ainda que com as alterações já mencionadas, a imposição de uma contribuição extraordinária de solidariedade sobre os rendimentos das pensões, bem como sobre todas as prestações pecuniárias vitalícias devidas a qualquer título a aposentados, reformados, pré-aposentados ou equiparados, que importa uma redução das prestações ilíquidas mensais percebidas por tais categorias de cidadãos.

Acresce que tal contribuição afetará todos os rendimentos deste tipo auferidos durante o ano de 2014, apesar de ter terminado em maio de 2014 o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) que impunha objetivos concretos de consolidação orçamental a que se autovinculou o Estado Português.

Esta sucessiva reedição de medidas impositivas de contribuições aos beneficiários dos rendimentos de pensões, associada agora a indicações programáticas que parecem romper com o horizonte de temporalidade pré-definido por uma situação conjuntural de excecionalidade, num contexto de emergência económica e financeira, suscita fundadas interrogações quanto à sua transitoriedade. A regra da anualidade, que o carácter orçamental e o próprio teor da previsão normativa impõem, não contraria, só por si, a perduração indefinida da medida, exigindo apenas a sua renovação anual. E há que reconhecer que a reiteração da medida não pode deixar de atenuar o carácter transitório e temporalmente limitado com que foi avaliada anteriormente.

Suscita-se, assim, em relação à CES, a mesma dúvida que no Acórdão n.º 413/2014 se levantou em relação às reduções remuneratórias dos trabalhadores em funções públicas, quanto a saber se é possível manter o mesmo juízo de transitoriedade anteriormente emitido. Pode perguntar-se se a “componente inovatória” da fundamentação da medida, que levou o Governo a assumi-la também como “*uma medida complementar às reformas estruturais já em curso*” e “*antecipadora de outras reformas duradouras no sentido de proteger os interesses públicos da sustentabilidade do sistema público de pensões*”, tem o alcance de obstar à configuração da CES como uma medida extraordinária, de resposta à atual conjuntura económico-financeira.

A resposta deve ser, porém, negativa.

Efetivamente, apesar do proponente da medida ter dado indicações de que a CES pode servir de embrião a medidas enquadradas no âmbito de uma futura reforma sistémica ou estrutural do sistema público de pensões, a verdade é que esse objetivo mais alargado não é impeditivo de que a contribuição possa ser assumida, *prima facie*, como uma “*medida transitória e ancorada às condicionantes financeiras em que o País está inserido*”. É que esta proclamada natureza encontra tradução normativa imediata na fixação de um prazo

de vigência que não ultrapassa o ano orçamental. Ora, no quadro estrito de um processo de fiscalização de constitucionalidade, não pode deixar de entender-se que é com base nos elementos fornecidos pela conformação normativa da medida a apreciar, e não através de juízos de prognose quanto ao desenvolvimento futuro, por bem fundados que eles se apresentem, que deve ser emitida uma pronúncia quanto à sua vigência temporal.

A circunstância da CES também refletir a situação de insustentabilidade financeira do sistema de segurança social e de ter virtualidade para ulteriormente ser convertida em fator de sustentabilidade, fora de um quadro económico-financeiro de crise como o que se vive, não lhe retira a natureza de *medida extraordináriae transitória*, consagrada em norma orçamental, e por conseguinte sujeita à regra da anualidade orçamental (cfr. n.º 1 do artigo 106º da CRP). Quer a Exposição de Motivos da Proposta de lei que esteve na origem da Lei n.º 13/2014, quer a Nota Explicativa do Governo, junta aos autos, são bem explícitas no sentido de que a CES para 2014, incluindo a reconfiguração ditada pelas normas impugnadas, continua a ter o propósito que guiou a sua criação: acorrer a uma situação excecional de emergência financeira, que exige o reforço do financiamento do sistema de pensões, o qual não pode ser realizado apenas com transferências do Orçamento de Estado.

Sobre a questão da temporalidade da CES, o autor da Proposta de lei, na referida Nota Explicativa diz o seguinte: «*Evidentemente, a solução agora encontrada visa responder a um quadro de excecionalidade económico-financeira e tem uma natureza comprovadamente transitória, uma vez que, para além de estar inscrita numa Lei de vigência anual, o Governo já anunciou a sua substituição por uma medida de carácter estrutural. Na verdade, prevê-se no Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018, apresentado em abril de 2014, que a CES será substituída, a partir de 2015, por "uma medida duradoura dirigida ao sistema geral de pensões, respeitando as orientações avançadas pelo Tribunal Constitucional, no Acórdão de 19 de dezembro de 2013*».

Assim sendo, não pode deixar de se reconhecer que, na forma segundo a qual se encontra normativamente concretizada – isto é, enquanto medida de natureza orçamental destinada a vigorar durante o ano de 2014 — a CES assume, efetivamente, um *carácter excecional e transitório*, diretamente relacionado com os objetivos imediatos de equilíbrio orçamental e sustentabilidade das finanças públicas que o legislador afirma querer prosseguir. Por isso, é sobre a CES, em si mesma, tal como normativamente configurada, pela sua natureza própria, sem levar em conta a natureza diferente de eventuais posteriores medidas funcionalmente substitutivas, que deve recair o juízo quanto à temporalidade.

Podemos, assim concluir que é lícito ao Tribunal Constitucional, na sequência da sua anterior jurisprudência, entender que o artigo 76.º da Lei n.º 83-C/2013, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 13/2014, institui ainda uma medida de natureza transitória ou temporária, fator que deverá ser levado em conta na ponderação subjacente ao juízo de constitucionalidade.

2. Violação do princípio da proteção da confiança

11. Ambos os requerentes impugnaram a validade das normas do artigo 76º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março, convocando como parâmetro constitucional o *princípio da proteção da confiança*, decorrente do princípio do Estado de Direito contemplado no artigo 2.º da CRP.

No essencial, alegam que as normas impugnadas reeditam um tributo parafiscal que tem como resultado prático a ablação de uma parcela significativa dos rendimentos de pensões, o que equivale ao não cumprimento dos compromissos estabelecidos pelo Estado, no quadro do sistema de proteção social, constitucionalmente previsto e protegido no artigo 63.º, n.º 2, da Lei Fundamental. Uma situação que prolonga no tempo a redução de parte dos rendimentos de uma categoria de cidadãos que se encontra em situação de especial fragilidade, face à impossibilidade de redefinição dos planos de vida e à grande dificuldade em encontrar fontes alternativas de rendimento.

E que o simples facto de se prolongar, pelo segundo ano seguido, uma medida desta dimensão e gravidade representa uma lesão das legítimas expectativas dos particulares na continuidade do quadro normativo, no âmbito dos regimes de pensões. Estas expectativas não podem deixar de ser consideradas como particularmente intensas, na medida em que se alicerçaram com o decurso do tempo e com a sucessiva entrega de contribuições, apoiando-se em atividades e atitudes incentivadoras do próprio Estado, através do cumprimento, pelos particulares, da obrigação contributiva.

12. É evidente que os pensionistas são titulares de posições jurídicas subjetivas individuais que resultam diretamente da lei, em termos de poderem exigir do Estado a prestação que lhes é devida. O reconhecimento dessa posição, com um conteúdo preciso e definido, deposita nos pensionistas a “confiança” na estabilidade, continuidade e regularidade dessa posição, nos exatos termos em que a mesma foi constituída. Assim, e desde logo, o Tribunal admite que *«os pensionistas são titulares de uma posição jurídica especialmente tutelada, no que respeita, em particular, ao princípio da proteção da confiança (...) Chegado o momento em que cessou a vida ativa e se tornou exigível o direito às prestações, o pensionista já não dispõe de mecanismos de autotutela e de adaptação da sua própria conduta às novas circunstâncias, o que gera uma situação de confiança reforçada na estabilidade da ordem jurídica e na manutenção das regras que, a seu tempo, serviram para definir o conteúdo do direito à pensão»* (Acórdão n.º 187/2013).

No entanto, apesar do direito à pensão, enquanto direito adquirido, ter maior proteção relativamente a modificações legislativas posteriores, o que está confirmado nos artigos 20.º e 66.º da Lei de Bases gerais do sistema de segurança social (cfr. Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro), a necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevalecentes pode legitimar afetações dos direitos e expectativas legitimamente fundadas dos pensionistas. De facto, mesmo que se verifiquem os demais requisitos concretizadores do princípio da proteção da confiança, razões de interesse público podem justificar, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativas.

Ora, no que respeita à CES, essa ponderação já foi feita pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 187/2013, que confrontou o regime jurídico da CES, previsto no artigo 78º da LOE de 2013 – Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro –, com o princípio da confiança, concluindo pela inexistência de inconstitucionalidade.

Depois de verificar a evolução do regime previdencial da segurança social e de ter concluído que *«a evolução de política legislativa aponta já para uma gradual adaptação do quadro legal das pensões aos novos condicionalismos sociais, de modo a garantir-se a maior equidade e justiça social na sua concretização»*, o Tribunal analisou as razões que determinaram a criação da contribuição extraordinária de solidariedade, afirmando o seguinte:

«A(a)s normas ora impugnadas surgem impulsionadas por uma necessidade conjuntural e emergente de redução da afetação de verbas públicas à manutenção do sistema de segurança social.

A CES foi, na realidade, concebida exclusivamente para fazer face, juntamente com outras medidas, à situação de crise económico-financeira, que terá transitoriamente também exigido, no quadro das opções de base feitas pelo poder político, um urgente reforço do financiamento do sistema de segurança social, à custa dos próprios beneficiários.

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

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

E após ter reconhecido que os pensionistas têm «expectativas legítimas na continuidade do quadro legislativo e na manutenção da posição jurídica de que são titulares, não lhes sendo sequer exigível que tivessem feito planos de vida alternativos em relação a um possível desenvolvimento da atuação dos poderes públicos suscetível de se repercutir na sua esfera jurídica», o Tribunal confrontou a situação de confiança dos pensionistas que foram afetados pela CES com o interesse público por ela visado, concluindo o seguinte:

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

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

(...)

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

Tendo isto em conta, o que cumpre apreciar é se, no caso em análise, se divisam razões suficientes para divergir da ponderação valorativa acima explanada. Cabe, pois, determinar, no presente processo, se a replicação da medida na LOE de 2014, com um alargamento da respetiva base de incidência e a alteração das taxas efetivas aplicadas em alguns dos escalões legalmente definidos, se encontra ainda dentro dos limites traçados pelo princípio jurídico-constitucional, tal como tem vindo a ser densificado em jurisprudência constante e reiterada deste Tribunal.

13. Antes de mais, recorde-se que se está perante uma *situação de confiança* constitucionalmente tutelada tão-só nos casos em que se verifiquem cumulativamente três pressupostos: i) que as expectativas de estabilidade do regime jurídico em causa tenham sido induzidas ou alimentadas por comportamentos dos poderes públicos; ii) que tais expectativas sejam legítimas, fundadas em boas razões, a avaliar no quadro axiológico jurídico-constitucional; iii) por último, que o cidadão tenha orientado a sua vida e feito opções decisivas, precisamente, com base em expectativas de manutenção de um determinado regime jurídico (Acórdãos n.ºs 287/90 e 128/2009).

Verificados estes requisitos ou “testes, deverá igualmente ter-se em conta o indispensável contrapólo valorativo, que no caso *sub judice* é constituído pela relevância do interesse público que fundamentou a instituição da CES: a necessidade de equilíbrio orçamental e de diminuição do défice público num espaço de tempo relativamente curto. Esta ponderação, a levar a cabo de acordo com os critérios do princípio da proibição do excesso, permitirá avaliar a eventual razoabilidade ou justificação da lesão da confiança invocada.

Como se afirma no Acórdão n.º 862/2013, a aplicação do princípio da confiança *«implica sempre uma ponderação de interesses contrapostos: de um lado, as expectativas dos particulares na continuidade do quadro legislativo vigente; do outro, as razões de interesse público que justificam a não continuidade das soluções legislativas. Os particulares têm interesse na estabilidade da ordem jurídica e das situações jurídicas constituídas, a fim de organizarem os seus planos de vida e de evitar o mais possível a frustração das suas expectativas fundadas; mas a esse interesse contrapõe-se o interesse público na transformação da ordem jurídica e na sua adaptação às novas ideias de ordenação social. Como os dois grupos de interesses e valores são reconhecidos na Constituição em condições de igualdade, impõe-se em relação a eles o necessário exercício de confronto e ponderação para concluir, com base no peso variável de cada um, qual o que deve prevalecer. O método do juízo de avaliação e ponderação dos interesses relacionados com a proteção da confiança é igual ao que se segue quando se julga sobre a proporcionalidade ou adequação substancial de uma medida restritiva de direitos. Mesmo que se conclua pela premissa do interesse público na mudança e adaptação do quadro legislativo vigente, ainda assim é necessário aferir, à luz de parâmetros materiais e axiológicos, se a medida do sacrifício é «inadmissível, arbitrária e demasiado onerosa».*

14. No caso em apreço, observe-se que a reconfiguração da CES levada a efeito pelo artigo 2.º da Lei n.º 13/2014, de 14 de março, atingiu pensionistas que já estavam abrangidos por essa contribuição e pensionistas que a ela nunca foram sujeitos. Com efeito, enquanto a alteração ocorrida nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 76.º da LOE de 2014 afetou pensionistas já cobertos pela CES – os que têm pensões superiores a €3750 – e cuja taxa efetiva foi aumentada, a alteração constante da alínea a) do n.º 1 do mesmo preceito alargou o âmbito subjetivo da CES, passando a atingir também os pensionistas titulares de pensões superiores a €1000.

Naturalmente que as expectativas dos pensionistas a quem é liquidado e cobrado o tributo têm uma dimensão diferente das expectativas daqueles a quem o mesmo nunca foi exigido. A situação de confiança na continuidade do regime legal é diferente, pois, estando a CES ligada a um elemento temporal – um ano económico –, a confiança depositada por quem já está temporariamente abrangido só pode ser que a mesma não venha a ser renovada no ano seguinte; já quem nunca foi afetado, não deixa de ver frustrada a expectativa de que o rendimento da sua pensão não seria atingido pela contribuição.

Ora, para os pensionistas incluídos na base de incidência subjetiva da CES desde 2013 – aqueles que agora vêem agravada a taxa efetiva, por serem titulares de pensões de valor superiores a €3750 – pode defender-se que não existem verdadeiras expectativas de

não reposição da CES para o ano em curso, nem que se tenha gerado uma situação de confiança tutelável de que tal regime não seria alterado, *in pejus*, quanto às taxas aplicáveis. Na verdade, situando-se ainda, pelo menos parcialmente, dentro do período de vigência do PAEF e integralmente dentro do período de observância de metas de redução do déficit orçamental por este programa fixadas, é lícito sustentar que a decisão de renovar ou alterar a CES, não constitui um facto imprevisível ou, pelo menos, contrário às expectativas legítimas e razoáveis que o Estado tenha criado nos cidadãos.

Já a situação de confiança de quem foi pela primeira vez afetado pela CES - os abrangidos pela alínea a) do n.º 1 do artigo 76º - pode ser de maior consistência, uma vez que a exclusão do âmbito subjetivo do tributo, na configuração que a medida teve nas leis orçamentais anteriores, parece induzir uma condição de previsibilidade e de confiança na continuidade da isenção do tributo e conseqüentemente na estabilidade do *quantum* da pensão.

Todavia, tal como se verificou com os pensionistas que pela primeira vez foram afetados pela CES em 2013, quando o limiar de isenção baixou para os €1350, relativamente aos quais o Tribunal considerou que as expectativas de estabilidade na ordem jurídica se encontravam mais atenuadas em face das circunstâncias excecionais que rodearam a sua implementação, também em relação aos pensionistas que agora são atingidos pela alteração daquele limiar pode considerar-se que as expectativas na continuidade da posição jurídica em que se encontram estão enfraquecidas, já que se mantém o contexto de excecionalidade económica que justificou a criação daquele tributo e as suas sucessivas alterações. Na verdade, como se reconhece no Acórdão n.º 187/2013, a situação de confiança legítima imputável ao Estado não se forma com a mesma consistência relativamente a uma medida de carácter extraordinário e transitório, que justifica uma «*excepcional e transitória descontinuidade do comportamento estadual*». Perante a excecionalidade da situação de facto que propulsionou a necessidade da contribuição – situação de emergência económico-financeira que fez diminuir as transferências do Orçamento de Estado para os sistemas de proteção social –, mais atenuadas surgem as expectativas daqueles que por ela foram afetados.

Acresce que, após o legislador ter reformulado a CES na LOE de 2013, alargando a base de incidência contributiva e o universo das pensões atingidas – passando a estar abrangidas pensões de montante significativamente inferior (€1350) e estendendo-se o tributo aos regimes complementares de iniciativa coletiva privada – as expectativas de quem nessa altura não foi afetado também se atenuaram, uma vez que a *reformatio in pejus* do tributo não é suscetível de despertar a confiança de que a isenção se continuará a manter. Ou seja, a reconfiguração da CES efetuada em 2013 não é um dado que estimule a confiança que os pensionistas inicialmente isentos de contribuição depositavam na inalterabilidade da sua situação, antes pelo contrário é um facto que indicia reduzida previsibilidade e estabilidade da relação desses pensionistas para com o Estado.

Assim sendo, parece ser de seguir, quanto a esta questão, o entendimento do Tribunal Constitucional plasmado nos Acórdãos n.º 396/2011 e 187/2013, nos quais, a propósito das reduções remuneratórias que atingiram os trabalhadores em funções públicas, se afirmou que numa “*conjuntura de absoluta excecionalidade, do ponto de vista da gestão financeira dos recursos públicos (...) pode pôr-se em dúvida (...) se, no momento em que as reduções entraram em vigor, persistiam ainda as boas razões que, numa situação de normalidade, levam a atribuir justificadamente consistência e legitimidade às expectativas de intangibilidade de vencimentos*” (Acórdão n.º 396/2011). Esta argumentação foi reiterada no Acórdão n.º 187/2013, no qual o Tribunal entendeu que “*a relativização das expectativas que podem legitimamente criar-se em torno da*

irredutibilidade das remunerações a pagar por verbas públicas” era, em 2013, “por força da manutenção da situação de exceccionalidade financeira, mais acentuada e evidente”.

Mas, independentemente da avaliação que se faça da relevância dos interesses dos pensionistas atingidos pelas normas impugnadas e da intensidade da sua afetação, há que ter em conta que o interesse público prosseguido com o alargamento da base de incidência subjetiva da CES é de *“importância fulcral e com caráter de premência que lhe confere uma manifesta prevalência”*, tal como se avaliou e ponderou no Acórdão n.º 187/2013. As expectativas dos pensionistas afetados pela alteração legislativa não resistem à necessidade de financiamento da segurança social no ano económico de 2014, na situação exceccional invocada pelo legislador. Se está em risco o cumprimento das metas orçamentais para o ano de 2014, justifica-se alguma frustração daquelas expectativas, especialmente num *«contexto em que se reveste de enorme importância o cumprimento dos objetivos e compromissos acordados com as instâncias internacionais, em face da aproximação do final do Programa de Ajustamento Económico, da recuperação da autonomia financeira do Estado, e da expectativa de recuperar e manter o acesso pleno ao financiamento de mercado»*.

Anote-se, porém, que a posição dos pensionistas perante a CES e as sucessivas reformulações não tem comparação com a confiança por eles depositada na manutenção da fórmula de cálculo da pensão estatutária que foi apreciada no Acórdão n.º 862/2013, onde se declarou a inconstitucionalidade, por violação do princípio da confiança, das normas que pretendiam alterar a fórmula de cálculo das pensões pagas pela CGA.IP, visando a “convergência” com o regime geral da segurança social. Enquanto a CES é uma *medida excepcional e transitória*, consagrada em norma orçamental, destinada a fazer face a uma situação de emergência económica e financeira e de desequilíbrio orçamental, a convergência foi apresentada como uma *medida estrutural* – alteração da *«taxa de substituição»* –, inserida num diploma próprio regulador do regime da segurança social, tendo em vista a sustentabilidade do sistema público de pensões e a justiça intergeracional. É obvio que, com esta natureza e finalidade, se atingem profundamente as legítimas expectativas de manutenção das regras de cálculo vigentes à data em que a pensão foi reconhecida, sobretudo quando as normas criadas pelo Estado garantem que o direito à pensão estatutária e o seu montante fica regulado *«definitivamente»* no momento em que é reconhecido e que as ulteriores modificações legislativas não podem prejudicar os direitos adquiridos, nem os quantitativos de pensões que resultem de remunerações registadas na vigência de legislação anterior.

Nestes termos, não se afigura que a reedição da CES na LOE de 2014, com as alterações ora instituídas, justifique, na específica perspetiva do princípio da proteção da confiança, uma avaliação substancialmente distinta da que recaiu sobre a medida análoga constante da LOE de 2013.

3. Violação do princípio da proporcionalidade.

15. Os requerentes sustentam também que a reconfiguração da CES resultante das alterações introduzidas pelo artigo 2.º da Lei n.º 13/2014, designadamente o alargamento do seu âmbito de incidência, que passa a abranger as contribuições superiores a €1000, justifica um juízo de inconstitucionalidade, por violação do princípio da proporcionalidade.

Alegam que a CES passa a afetar um conjunto significativo de rendimentos até aqui excluídos da contribuição, facto particularmente gravoso para uma categoria de cidadãos que, na esmagadora maioria dos casos, tendo em conta a sua idade e carreira

contributiva, não podem adequadamente compensar ou programar meios de obtenção de rendimentos que lhes permitam assegurar um limiar de existência condigno.

Argumentam ainda que a medida se apresenta, agora, também como resposta a uma questão estrutural – a sustentabilidade do sistema de pensões –, uma resposta episódica ao problema e que é distinta da solução exigida pelo Memorando de Entendimento a que visa dar cumprimento, e distinta da metodologia identificada pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 862/2013, segundo a qual a adequação de quaisquer medidas a implementar só estará garantida pela construção de um sistema marcado pela “sustentabilidade e equidade interna, que permita conferir sentido aos sacrifícios impostos aos respetivos beneficiários, desse modo justificando-os e legitimando-os à luz do princípio da tutela da confiança”.

Nestes termos, não estão demonstradas, no entender dos requerentes, a necessidade e a adequação da CES, enquanto intervenção normativa com uma significativa dimensão ablativa e gravemente penalizadora dos rendimentos de uma categoria de cidadãos mais desprotegidos. Seria indispensável, sustentam, demonstrar cabalmente a ausência de um quadro de alternativas de política orçamental que não penalizassem reiteradamente os mesmos rendimentos, de maneira agravada quanto às concretas disposições normativas da LOE de 2014, devido às alterações introduzidas pela Lei n.º 13/2014.

16. Em face destes argumentos, impõe-se examinar se as diferenças de configuração existentes entre a CES constante da LOE de 2013 – que não foi objeto de uma declaração de inconstitucionalidade – e a medida concreta instituída pelo artigo 76.º da LOE de 2014, na redação que lhe foi dada pelo artigo 2.º da Lei n.º 13/2014, serão suficientes para fundamentar uma ponderação valorativa diversa da adotada no Acórdão n.º 187/2013, no que respeita ao princípio da proporcionalidade.

Nesse Acórdão, o Tribunal apreciou o parâmetro da proporcionalidade mencionando o seguinte:

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

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

No entanto, o controlo da idoneidade ou adequação da medida, enquanto vertente do princípio da proporcionalidade, refere-se exclusivamente à aptidão objetiva e formal de um meio para realizar um fim e não a qualquer avaliação substancial da bondade intrínseca ou da oportunidade da medida. Ou seja, uma medida é idónea quando é útil para a consecução do um fim, quando permite a aproximação do resultado pretendido, quaisquer que sejam a medida e o fim e independentemente dos méritos correspondentes. E, assim, a medida só será suscetível de ser invalidada por inidoneidade ou inaptidão quando os seus efeitos sejam ou venham a revelar-se indiferentes, inócuos ou até negativos tomando como referência a aproximação do fim visado (Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa, Coimbra, 2004, págs. 167-168).

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

Quanto a saber se para atingir esse objetivo, o meio efetivamente escolhido é o necessário ou exigível, por não existirem outros meios, em princípio, tão idóneos ou eficazes, que pudessem obter o mesmo resultado de forma menos onerosa para as pessoas afetadas, não se vislumbra, num critério

necessariamente de evidência, a existência de alternativas que, mantendo uma coerência com o sistema no qual estas medidas se situam, com igual intensidade de realização do fim de interesse público, lesassem em menor grau os titulares das posições jurídicas afetadas.

Nestes termos, a medida cumpre o princípio da necessidade.

Por fim, a norma suscitada não se afigura ser desproporcionada ou excessiva, tendo em consideração o seu caráter excepcional e transitório e o patente esforço em graduar a medida do sacrifício que é exigido aos particulares em função do nível de rendimentos auferidos, mediante a aplicação de taxas progressivas, e com a exclusão daqueles cuja pensão é de valor inferior a €1350, relativamente aos quais a medida poderia implicar uma maior onerosidade”.

17. Não se descortinam razões para divergir, no presente caso, do juízo emitido pelo Tribunal quanto à adequação e necessidade de uma CES, no quadro de um programa de equilíbrio orçamental. Com efeito, é isso que ressalta do confronto – estabelecido na base da construção do princípio da proporcionalidade – entre a medida sob escrutínio e o fim visado. É evidente que, em abstrato, o alargamento da base contributiva da CES não constitui um *meio inadequado* para se alcançar o equilíbrio orçamental: se em 2014 o Estado projetava uma redução de 735M€ em encargos com pensões da CGA,IP e em consequência da pronúncia de inconstitucionalidade das normas que permitiam tal redução deixou de contar ela, implicando transferências do Orçamento de Estado para a CGA,IP, não há dúvida que o alargamento da CES não é uma solução inidónea a cobrir parcialmente o impacto causado pela invalidade daquelas normas.

E o mesmo se diga em relação à *necessidade ou exigibilidade* da opção escolhida – o segundo teste da proporcionalidade –, uma vez que, à luz do fim prosseguido e das possíveis soluções alternativas, não se constata que o alargamento do âmbito objetivo da CES não seja o instrumento menos oneroso para os interesses afetados negativamente pela concretização daquele fim. Não se trata, como é sabido, de controlar se a solução encontrada foi a melhor possível, mas apenas ajuizar negativamente se ela não é indispensável. Ora, não existem quaisquer elementos que permitam concluir que o alargamento da base contributiva da CES não seja indispensável à salvaguarda do equilíbrio orçamental no ano económico de 2014.

É, pois, no que respeita ao *princípio da proibição do excesso em sentido estrito* que podem suscitar-se novas dúvidas. Há que apreciar se o alargamento do âmbito de incidência da CES a pensões superiores a €1000 e a redefinição dos limites de aplicação das taxas mais elevadas a torna uma medida qualitativamente distinta, sobretudo por, em razão da primeira alteração, passar a afetar prestações de tal modo baixas que o custo da contribuição, para os seus destinatários, ultrapassa o benefício para o interesse público que dela possa resultar.

18. Na apreciação das desvantagens da CES em relação às vantagens do objetivo pretendido – equilíbrio orçamental – não se pode deixar de tomar em conta vários elementos relevantes para a ponderação valorativa a efetuar.

Desde logo, é de questionar se o tempo decorrido desde o início do PAEF e da adoção de medidas congêneres à CES não colocou ao legislador um acréscimo de exigência em “*encontrar alternativas que evitem que, com o prolongamento, o tratamento diferenciado se torne claramente excessivo para quem o suporta*” (Acórdão n.º 187/2013), obrigando a um juízo mais severo relativamente à medida, posto que se trata de uma ablação significativa

de rendimento, que se repete, ainda que com alterações assinaláveis, pelo quarto ano consecutivo.

Ora, no Acórdão n.º 187/2013, o Tribunal entendeu que uma consideração deste tipo não é suficiente para pôr em causa a justificação de qualquer tipo de medidas redutivas de rendimentos, como é o caso da contribuição em análise. Assim, sendo verdade que, face ao marco jurídico-constitucional definido pela CRP, o legislador não está dispensado da procura de medidas alternativas, que permitam desagrar as exigências que, nos últimos anos, foram feitas aos cidadãos reformados e pensionistas, repartindo os encargos públicos de forma equitativa entre todos os tipos de rendimento, também não pode negar-se que esse facto não basta para subtrair à margem de conformação do legislador orçamental a possibilidade de renovar e reformular para 2014 uma medida do tipo da CES. Note-se, aliás, que este ano está ainda incluído no ciclo orçamental sujeito ao cumprimento das obrigações assumidas pelo Estado Português no âmbito do PAEF, designadamente dos limites quantitativos, progressivamente mais reduzidos, fixados para o défice das contas públicas.

19. Afastada esta primeira razão de desconformidade constitucional, poderá perguntar-se de seguida se não estará o legislador obrigado a, no mínimo, não agravar a afetação dos rendimentos dos reformados e pensionistas, tendo por *standard* de referência a formulação concreta das normas adotadas pela LOE de 2013, sob pena de afetar irremediavelmente o necessário equilíbrio entre as vantagens originadas pela reedição da CES e o sacrifício que essa contribuição sempre representa para cada um dos sujeitos por ela afetados.

O que avulta como especialmente problemático é o agravamento da afetação traduzido na medida da diferença entre o âmbito de incidência da CES aplicada em 2013 e o âmbito de incidência previsto para 2014, aqui em análise: enquanto que, no ano anterior, foram sujeitos a CES os montantes a partir de €1350, pela alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei n.º 83-C/2013, na redação do artigo 2.º da Lei n.º 13/2014, o limite mínimo de incidência passa a estar fixado em €1000. O mesmo é dizer, rendimentos até agora isentos de CES – os situados entre €1000 e €1350 – são afetados *ex novo*.

E esta é a alteração que mais obriga a pensar se o resultado obtido é proporcional à carga coativa que comporta, já que o abaixamento do limiar de aplicação da taxa suplementar de 15% – às pensões cujo montante exceda 11 vezes o valor do IAS (e não 12, como anteriormente) – e de 40% – às pensões cujo montante que ultrapasse 17 vezes esse valor (e não 18) – dado o nível elevado dos rendimentos atingidos, pode ser integrado e diluído na esfera patrimonial dos titulares, sem custos excessivos. E quanto à contribuição de que são alvo as pensões entre 1350 e 4650 euros mensais, permanece inalterado o regime anteriormente vigente.

Assim, o que interessa sobretudo é ponderar se a extensão do âmbito de aplicação da CES aos rendimentos situados entre os 1000 e os 1350 euros representa concretamente um sacrifício excessivo, insuficientemente compensado pelos benefícios alcançados, do ponto de vista dos objetivos prosseguidos com essa medida, traduzindo, nessa medida, uma inobservância de exigências decorrentes do princípio da proporcionalidade.

20. Decerto, a valoração e ponderação que o Acórdão n.º 187/2013 fez da “justa medida” da CES, reformulada pela LOE de 2013, não limitou a possibilidade do legislador, em novo contexto, alterar desfavoravelmente o limiar mínimo de aplicação do tributo. É óbvio que a operação de ponderação foi bem mais modesta, limitando-se o

Tribunal a considerar apenas que as desvantagens que dela resultam não são excessivas em face do interesse que então prosseguia.

Não se ignora que a redução do limiar mínimo de aplicação da contribuição, qualquer que ele seja, implica sempre uma “maior onerosidade” para os contribuintes afetados. De facto, os efeitos negativos dessa redução sentem-se de forma mais intensa naqueles que recebem pensões mais baixas do que naqueles que percebem pensões mais elevadas. Mas, a evidência deste raciocínio não permite argumentar que o limiar de 1350 euros tenha sido fixado na LOE de 2013 como um limite inultrapassável. Na verdade, o facto de se concluir que a CES, nos termos em que foi reconfigurada, não constitui uma compressão «excessiva» das esferas jurídicas dos pensionistas afetados, não exclui a possibilidade da existência de outras soluções mais convenientes e congruentes com o objetivo pretendido.

Por isso, sem deixar de ponderar e contrapesar o novo limiar de 1000 euros, é ainda à luz dos critérios definidos pelo Acórdão n.º 187/2013, que se deve averiguar se o agravamento que está implícito naquele limiar tem impacto sacrificial suficiente para invalidar a norma por violação do princípio do excesso.

21. Na Exposição de Motivos da Proposta de lei n.º 193/XII, o Governo justifica a alteração ao artigo 76.º da LOE de 2014 com a necessidade de garantir uma “*intervenção corretiva urgente*” no desequilíbrio do sistema de pensões públicas, que foi causado pela aprovação de normas inconstitucionais.

No n.º 9 daquele artigo 76.º previa-se, relativamente aos pensionistas da CGA, IP, que a CES só produzia efeitos na parte em que excedesse o valor da redução resultante da aplicação do regime de convergência da proteção social, regime que estava ainda pendente de promulgação. Acontece que esse regime obteve uma pronúncia de inconstitucionalidade, com repercussão imediata na eficácia daquela norma e consequente impacto líquido orçamental negativo de 395M€. Ora, a nulidade “*ipso iure*” das normas da “convergência” implicou, segundo a Nota Explicativa do Governo, «*um aumento de despesa com pensões e outros abonos da CGA em 735M€, diretamente compensado em parte pela “reposição” da CES sobre os indivíduos nos quais recaía o quadro da convergência, estimada em 340M€*». Deste modo, a falha de previsão orçamental da CGA.IP, decorrente da feitura de normas inconstitucionais, tinha que ser compensada com transferência de verbas do Orçamento de Estado ou com as contribuições dos atuais beneficiários do sistema de segurança social.

A opção tomada para compensar tal impacto foi aumentar a comparticipação financeira do Orçamento de Estado em 220,8M€, alargar a base de incidência da CES e aumentar a taxa efetiva da CES nas pensões mais altas, com uma receita estimada em 174M€. De outra maneira, diz a Exposição de Motivos, colocava-se «*em risco o cumprimento das metas orçamentais para 2014, num contexto em que se reveste de enorme importância o cumprimento dos objetivos e compromissos acordados com as instâncias internacionais, em face da aproximação do final do Programa de Ajustamento Económico, da recuperação da autonomia financeira do Estado, e da expectativa de recuperar e manter o acesso pleno ao financiamento de mercado*».

Embora se faça referência a objetivos mais remotos, como o da sustentabilidade e solvabilidade a médio e longo prazo do sistema público de pensões, o *fim imediato* da medida é o reequilíbrio financeiro do orçamento de 2014. Com esse objetivo conflituam os direitos e interesses dos pensionistas sacrificados pela medida, designadamente, o direito ao *quantum* de pensão. A resolução do conflito tem que passar pela análise de custos e benefícios, envolvendo todas as circunstâncias fácticas e jurídicas subjacentes. E

na tarefa de conciliar os interesses conflitantes, tendo em vista a otimização e o equilíbrio perfeito (a “justa medida”), há que considerar que quanto maior for o sacrifício de um interesse maior deve ser a importância da satisfação do outro.

22. A avaliação da relação entre a importância do interesse público no reforço do financiamento da segurança social, como instrumento de equilíbrio orçamental, e a gravidade do sacrifício causado pela CES, não traduz uma medida diferente daquela que se obteve na LOE de 2013. Tal como se concluiu no Acórdão n.º 187/13, a avaliação da reconfiguração da CES pelas normas impugnadas conduz ao mesmo juízo ponderativo: aquele interesse público reveste de “*importância fulcral e um carácter de premência que lhe confere uma manifesta prevalência, ainda que não se ignore a intensidade do sacrifício causado às esferas particulares atingidas pela nova contribuição*». Com efeito, razões de vária índole indicam que a reconfiguração da CES pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março, se encontra ainda dentro dos limites da razoabilidade exigível.

Em primeiro lugar, a CES continua a manter as características de *excecionalidade e transitoriedade* que em 2011 marcaram a sua entrada no universo tributário. Enquadrada nas medidas de “redução de despesa”, teve por objetivo principal exigir aos beneficiários atuais da segurança social um contributo ao financiamento do sistema num período de emergência económico-financeira. Numa conjuntura de absoluta excecionalidade financeira, de desequilíbrio orçamental que levou à assunção de compromissos internacionais e europeus, a CES constitui uma medida de *carácter excecional* que, entre outras medidas, visa ultrapassar a gravidade daquela situação. E daí que, no pressuposto de que essa conjuntura seja ultrapassada, a CES foi sempre consagrada em norma orçamental, cuja vigência é sempre anual. No entanto, sem deixar de ser uma medida de *carácter transitório*, de acordo com a sua razão de ser e natureza, era expectável que vigorasse por um horizonte temporal mais alargado, correspondente ao período de vigência do PAEF acordado em 11 de maio de 2011 pelo Governo Português com o Fundo Monetário Internacional, Comissão Europeia e Banco Central Europeu, para vigorar por um período de três anos. Tendo já cessado esse Programa, sabe-se agora, através da Nota Explicativa do Governo e do Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018, que a CES cessa definitivamente no fim do corrente ano económico. Ora, este novo elemento só pode pesar em favor do interesse público prosseguido com o alargamento da base de incidência subjetiva da contribuição – o equilíbrio orçamental em 2014 – já que os pensionistas atingidos por esse alargamento sabem que, com aquela natureza e finalidade, a contribuição já não será renovada no próximo ano, podendo manter ainda algum nível de expectativas de estabilidade e continuidade que possuíam antes da afetação.

Em segundo lugar, o ajustamento da CES pelas normas impugnadas, tendo em vista colmatar o impacto negativo no orçamento da CGA,IP de 395M€, tem presente um certo sentido redistributivo que confere maior intensidade (ou grau) à importância de satisfação do objetivo visado e da vantagem que com ele se pretende obter. Com efeito, aquele montante é compensado com 174M€ provenientes dos beneficiários atuais do sistema de pensões, em aplicação das normas impugnadas, mas também com 220,8M€ decorrentes de transferências do Orçamento de Estado, o que corresponde a cerca de 56% daquela compensação. Também aqui, num sistema previdencial baseado no princípio contributivo ou de *autofinanciamento* (cfr. artigo 54º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro), em que a generalidade dos contribuintes é convocada, através dos impostos, a contribuir para o financiamento do sistema, não é excessivo ou desproporcional que

alguns dos beneficiários, que nunca foram sujeitos à CES, possam também contribuir para aquele financiamento, sobretudo numa situação de urgência financeira.

Em terceiro lugar, os valores da contribuição a que ficam sujeitas as pensões até agora isentas não atingem, em si mesmo e em montante absoluto, expressão muito avultada. Na verdade, a alteração do limiar mínimo de aplicação da CES de €1350 para €1000 corresponde a uma redução no valor da pensão mensal de cerca de €35 até um máximo de cerca de €47. Além disso, a liquidação e cobrança desse valor efetua-se apenas durante nove meses do ano económico de 2014, uma vez que a Lei n.º 13/2014 entrou em vigor em 15 de março, sendo também certo que, pela cláusula de salvaguarda prevista no n.º 6 do artigo 76.º, nenhum pensionista poderá auferir uma pensão de valor inferior a €1000. Acresce, por fim, que apesar do alargamento do âmbito subjetivo da CES, mais de 87% dos pensionistas do regime geral da segurança social e do regime de proteção social convergente estão isentos da aplicação da CES (cfr. Exposição de Motivos da Proposta de lei n.º 193/XII) e também só são atingidos rendimentos de pensões que se aproximam muito do padrão médio de rendimentos dos trabalhadores por conta de outrem, que é de €941,1 (cfr. dados da Pordata de 2012, in <http://www.pordata.pt>).

Por tudo isto, é de aceitar que a prestação mensal exigida aos beneficiários da segurança social atingidos pelo alargamento da base de incidência da CES, pela temporalização das normas que lhe dão suporte e pelos objetivos que visa prosseguir, não constitui um sacrifício particularmente excessivo e desrazoável, que importe violação do princípio da proporcionalidade constitucionalmente censurável.

C. Inconstitucionalidade do artigo 14.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, na redação introduzida pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março.

23. Foi também pedida pelo Grupo de Deputados do PCP/PEV/BE, no âmbito do processo n.º 389/2014, incorporado nos presentes autos, a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade da alteração ao artigo 14.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, introduzida pelo artigo 2.º da Lei n.º 13/2014, de 14 de março, com fundamento na violação do princípio da unidade tributária, previsto no n.º 1 do artigo 104.º da Constituição, e do princípio da igualdade, previsto no n.º 2 do artigo 13.º da Constituição.

A norma em causa tem a seguinte redação:

«Artigo 2.º

Alteração à Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro

Os artigos 14.º, 76.º, 77.º e 117.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, passam a ter a seguinte redação:

“Artigo 14.º

[...]

1 – (Anterior corpo do artigo).

2 – 50 % da receita da contribuição da entidade empregadora prevista no artigo 47.º-A do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, aditado pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 105/2013, de 30 de julho, reverte a favor dos cofres do Estado.

[...]”».

Assim, o artigo 14.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, na redação dada pelo artigo 2.º da Lei n.º 13/2014, de 14 de março, passou a ter o seguinte teor:

Artigo 14.º

Transferências orçamentais

1 – Fica o Governo autorizado a proceder às alterações orçamentais e às transferências constantes do mapa anexo à presente lei, da qual faz parte integrante.

2 – 50 % da receita da contribuição da entidade empregadora prevista no artigo 47.º-A do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, aditado pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 105/2013, de 30 de julho, reverte a favor dos cofres do Estado.

24. Consideremos, antes de mais, o enquadramento e evolução histórica do sistema e fontes de financiamento da Assistência na Doença aos Servidores Cíveis do Estado (ADSE), ainda que de modo breve, a fim de medir todo o alcance da questão de constitucionalidade colocada à apreciação do Tribunal.

A ADSE foi criada, como serviço administrativo autónomo, pelo Decreto-Lei n.º 45002, de 27 de abril de 1963, «destinada a promover gradualmente a prestação de assistência em todas as formas de doença aos serventuários dos serviços cíveis do Estado, incluindo os dotados de autonomia administrativa e financeira» (artigos 1.º e 2.º). As suas receitas eram constituídas por dotações anualmente atribuídas no Orçamento Geral do Estado (OGE), bem como por participações dos beneficiários no custeio parcial da assistência prestada, as quais eram descontadas nos vencimentos, além de quaisquer outras cuja cobrança viesse a ser autorizada (artigos 14.º e 17.º).

O Decreto-Lei n.º 201-A/79, de 30 de junho, pôs em execução o artigo 32.º da Lei n.º 21-A/79, de 25 de junho, que aprovou as linhas gerais do OGE para 1979, estabelecendo que os vencimentos dos funcionários e agentes de todos os serviços do Estado, beneficiários da ADSE ficavam sujeitos ao desconto de 0,5%, a partir de 1 de janeiro de 1979, constituindo as importâncias descontadas receita orçamental das entidades que suportassem o pagamento dos vencimentos dos referidos funcionários e agentes (artigo 10º). E pelo n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 183-L/80, de 9 de junho, essas importâncias passaram a constituir receita do Estado, nos casos em que os encargos com a assistência na doença eram suportados pela ADSE.

O Decreto-Lei n.º 476/80, de 15 de outubro, transformou a ADSE na Direção-Geral de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (mantendo-se, todavia, a mesma sigla), um serviço dotado de autonomia administrativa, na direta dependência do Ministro das Finanças e do Plano. Como receitas dessa Direção, previam-se as provenientes das dotações anualmente atribuídas no OGE e, bem assim, quaisquer outras cuja cobrança estivesse ou viesse a ser autorizada (artigo 27.º), sem que os descontos nos vencimentos constituíssem receita da ADSE.

Pelo Decreto-Lei n.º 125/81, de 27 de maio, o desconto para a ADSE foi aumentado para 1%, constituindo as importâncias descontadas receitas do Estado, quer se tratasse de serviços simples, de organismos dotados de autonomia administrativa e financeira ou de institutos públicos (artigo 1.º e n.º 1 do artigo 2.º), ficando isentos do desconto os funcionários e agentes aposentados, que fossem beneficiários da ADSE (artigo 3.º).

A regulamentação do funcionamento e do esquema de benefícios da ADSE deu-se através do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro de 1983, diploma que, com sucessivas alterações, ainda se encontra em vigor. Por esse decreto, as fontes de receitas

da ADSE, para além das provenientes do OGE, passaram a ser constituídas pelas contribuições e participações dos beneficiários, dos organismos autónomos, das regiões e autarquias locais, e dos beneficiários prescritos (artigo 52.º). De entre as alterações legislativas que se seguiram são de realçar a que foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 279/99, de 26 de julho, que procedeu a nova reforma orgânica da ADSE, transformando-a num serviço do Ministério das Finanças, bem como a constante da Lei n.º 53-D/2006, de 29 de dezembro, de acordo com a qual as importâncias descontadas nas remunerações passaram a constituir receita da ADSE, consignadas ao financiamento dos benefícios estabelecidos no Decreto-Lei n.º 118/83 (artigo 48.º).

Na sequência da aprovação do PRACE (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado) e da publicação do Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de outubro, que aprovou a Lei Orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública, foi aprovada, pelo Decreto-Regulamentar n.º 23/2007, de 29 de março, uma nova orgânica da ADSE. Nos termos desse regulamento, a ADSE passou a dispor das receitas provenientes de dotações que lhe fossem atribuídas no Orçamento do Estado (n.º 1) e ainda de várias receitas próprias (n.º 2), entre as quais se destacam os descontos efetuados, os reembolsos respeitantes a cuidados de saúde prestados, e as contribuições dos organismos autónomos, Regiões Autónomas e autarquias locais para as despesas de administração da ADSE.

A Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o OGE para 2011, aditou ao Decreto-Lei n.º 118/83 o artigo 47.º-A, relativo à contribuição para a ADSE da entidade patronal ou equiparada, o qual determinava que os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos, enquanto entidades empregadoras, pagavam uma contribuição de 2,5 % das remunerações sujeitas a desconto para a CGA, I. P., ou para a segurança social dos respetivos trabalhadores que fossem beneficiários titulares da ADSE; e que essa contribuição era receita própria da ADSE, destinando-se ao financiamento do sistema de benefícios assegurados pela ADSE, incluindo os regimes livre e convencionado.

A Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, que aprovou o OE para 2012, alterou a redação do artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, o qual passou a determinar que as pensões de aposentação e de reforma dos beneficiários titulares, quando o seu montante fosse superior ao valor correspondente à retribuição mínima mensal garantida, ficariam imediatamente sujeitas ao desconto de 1,5 %, sendo que, quando da aplicação desta percentagem resultasse pensão de valor inferior à retribuição mínima mensal garantida, esta ficaria isenta de desconto.

Com a nova orgânica do Ministério das Finanças, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro, a ADSE passa a designar-se Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas, continuando constituir um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa (Decreto-Regulamentar n.º 44/2012, de 20 de junho). Quanto às receitas, e para além das provenientes do OGE, dispõe de receitas próprias, nomeadamente os descontos sobre as remunerações e sobre as pensões de aposentação e de reforma dos beneficiários titulares, as contribuições dos serviços e organismos da Administração Pública, enquanto entidades empregadoras e de outras entidades, e ainda os reembolsos respeitantes a cuidados de saúde prestados aos trabalhadores em funções públicas e respetivos familiares das Regiões Autónomas e das autarquias locais e aos trabalhadores de outras entidades legalmente previstas.

As posteriores alterações ao Decreto-Lei n.º 118/83 foram no sentido de introduzir um aumento progressivo dos descontos a efetuar pelos beneficiários titulares e a redução

dos descontos a efetuar pela entidade empregadora, com vista à autossustentabilidade da ADSE. Assim, o Decreto-Lei n.º 105/2013, de 30 de julho, alterou o artigo 46.º, determinando que a remuneração base dos beneficiários titulares ficasse sujeita ao desconto de 2,5%, e alterou o artigo 47.º-A, estabelecendo que os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos, enquanto entidades empregadoras, pagavam uma contribuição de 1,25% das remunerações sujeitas a desconto para a CGA, I. P., ou para a segurança social dos respetivos trabalhadores que fossem beneficiários titulares da ADSE. A receita dos descontos foi, com a Lei n.º 30/2014, de 19 de maio, consignada ao pagamento dos benefícios concedidos aos seus beneficiários nos domínios da promoção da saúde, prevenção da doença, tratamento e reabilitação (n.º 2 do artigo 46.º).

Por fim, em 19 de maio de 2014, foi publicada a Lei n.º 30/2014, a qual procedeu à modificação do valor dos descontos a efetuar para os subsistemas de proteção social no âmbito dos cuidados de saúde, dando nova redação aos artigos 46.º e 47.º do Decreto-Lei n.º 118/83, fixando-se os descontos para a ADSE em 3,5% sobre a remuneração base dos beneficiários titulares, incluindo os aposentados e reformados, caso o montante da sua pensão seja superior ao valor correspondente à retribuição mínima mensal garantida, e determinando-se que a receita proveniente destes descontos é consignada ao pagamento dos benefícios concedidos pela ADSE aos seus beneficiários nos domínios da promoção da saúde, prevenção da doença, tratamento e reabilitação (n.º 2 do artigo 46.º).

25. De acordo com o regime legal atualmente em vigor, o subsistema de proteção social no âmbito dos cuidados de saúde da ADSE caracteriza-se pela *liberdade de inscrição*, podendo inscrever-se como beneficiários titulares todos os trabalhadores que exerçam funções públicas, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público e nenhum destes trabalhadores é obrigado a inscrever-se como beneficiário titular (n.ºs 1 e 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 118/83); e também pela *liberdade de manutenção da inscrição*, já que podem renunciar definitivamente à inscrição todos os beneficiários titulares que o requeiram e a todo o tempo (n.º 3 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 118/83).

Em conformidade com o artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 118/83 e o artigo 7.º do Decreto-Regulamentar n.º 44/2012, de 20 de junho, o *financiamento* atual da ADSE é assegurado por receitas próprias, das quais se destacam:

a) O desconto de 3,50% sobre as remunerações e sobre as pensões de aposentação e de reforma dos beneficiários titulares, quando o seu montante for superior ao valor correspondente à retribuição mínima mensal garantida.

b) A contribuição de 1,25% sobre as remunerações sujeitas a desconto para a CGA, IP, ou para a segurança social dos trabalhadores que sejam beneficiários titulares da ADSE, a cargo dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos da Administração Pública, enquanto entidades empregadoras, com exclusão da administração local e regional e das entidades responsáveis pelo pagamento de pensões.

c) Os reembolsos respeitantes a cuidados de saúde prestados aos trabalhadores em funções públicas e respetivos familiares das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais e aos trabalhadores de outras entidades legalmente previstas.

d) Os recursos resultantes de acordos de capitação efetuados com os organismos autónomos, as Regiões Autónomas, as autarquias locais e outras entidades, através dos quais estas pagam à ADSE um valor anual fixo por beneficiário para, em contrapartida, a ADSE assumir todos os encargos com atos e cuidados de saúde que sejam prestados aos beneficiários.

Não obstante se encontrar legalmente previsto, no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Regulamentar n.º 44/2012, de 20 de junho, que constituem receita da ADSE as dotações que lhe forem atribuídas no Orçamento do Estado, de acordo com o Relatório de Atividades da ADSE de 2012 e o Plano de Atividades da ADSE de 2013, estas dotações não estão previstas, nem se efetuam desde 2012.

26. A norma impugnada determina que 50% da receita da contribuição da entidade empregadora prevista no artigo 47.º-A do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, aditado pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 105/2013, de 30 de julho, reverte a favor dos cofres do Estado.

O n.º 1 do referido artigo 47.º-A, na redação atual, estabelece que *«os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos, enquanto entidades empregadoras, pagam uma contribuição de 1,25% das remunerações sujeitas a desconto para a CGA, I. P., ou para a segurança social dos respetivos trabalhadores que sejam beneficiários titulares da ADSE»*.

Ora, a norma impugnada acima transcrita não altera esta disposição relativa à contribuição para a ADSE da entidade patronal ou equiparada: os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos, enquanto entidades empregadoras, continuam obrigados ao pagamento de uma contribuição para a ADSE, no valor de 1,25% das remunerações sujeitas a desconto para a CGA, I. P., ou para a segurança social dos respetivos trabalhadores que sejam beneficiários. O que se determina é apenas uma transferência para os cofres do Estado de *50 % da receita da ADSE relativa à contribuição da entidade empregadora*. De modo que a norma questionada não visa instituir, com caráter de permanência, um novo regime jurídico da contribuição para a ADSE da entidade patronal ou equiparada, representando apenas uma típica medida de caráter orçamental, relativa a transferências orçamentais, que, por força da regra do n.º 1 do artigo 106.º da Constituição, goza de vigência anual.

Com efeito, não obstante se possa entender que esta medida se insere no contexto do objetivo de tornar o subsistema de proteção social no âmbito dos cuidados de saúde da ADSE autossustentável, financiado apenas pelas contribuições dos seus beneficiários, a verdade é que, ao contrário de medida legislativa anterior, a norma impugnada não determinou a redução da contribuição da entidade empregadora, mas apenas a transferência de 50% da receita da ADSE com essa contribuição para os cofres do Estado, no ano a que o orçamento diz respeito.

27. O autor da Proposta de lei que esteve na origem da Lei n.º 13/2014 não refere um motivo específico para a alteração da redação do artigo 14.º da Lei n.º 83-C/2013. Na Exposição de Motivos dessa proposta invoca-se apenas, genericamente, a *«necessidade de dar cumprimento ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 862/2013, o qual, tendo inviabilizado o diploma que estabelecia um conjunto de mecanismos de convergência de proteção social, impediu o Estado de obter uma poupança significativa dos seus encargos com prestações sociais, colocando, assim, em risco o cumprimento das metas orçamentais para 2014, num contexto em que se reveste de enorme importância o cumprimento dos objetivos e compromissos acordados com as instâncias internacionais, em face da aproximação do final do Programa de Ajustamento Económico, da recuperação da autonomia financeira do Estado e da expectativa de recuperar e manter o acesso pleno ao financiamento de mercado.»*

Isto mostra claramente que a transferência orçamental de 50% da receita da ADSE com a contribuição das entidades empregadoras para os cofres do Estado é justificada pela necessidade do *«cumprimento das metas orçamentais para 2014»*.

Subsiste, porém, a intenção de tornar a ADSE um sistema de saúde dos Trabalhadores da Administração Pública autosustentável, financiado exclusivamente pelos beneficiários titulares. Com efeito, no «Memorando de Entendimento Sobre as Condiionalidades de Política Económica» subscrito pelo Estado Português, Comissão Europeia, Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) em maio de 2011, estabeleceu-se, como objetivo da política orçamental em 2012, «*reduzir o custo orçamental global com sistemas de saúde dos trabalhadores em funções públicas (ADSE, ADM e SAD) diminuindo a comparticipação da entidade empregadora e ajustando o âmbito dos benefícios de saúde, com poupanças de 100 milhões de euros em 2012*». Estabeleceu-se, ainda, enquanto medida orçamental estrutural, com «*o objetivo de alcançar um modelo sustentável nos sistemas de cuidados de saúde para trabalhadores em funções públicas*», que «*o custo global orçamental dos sistemas atuais – ADSE, ADM (Forças Armadas) e SAD (Forças Policiais) – ser[ia] reduzido em 30% em 2012 e em 20% adicionais em 2013, em todos os níveis das Administrações Públicas*» e que seguir-se-iam «*reduções adicionais a taxas semelhantes nos anos subsequentes, com vista a que os sistemas se financi[assem] por si próprios até 2016*», sendo os custos orçamentais destes sistemas «*reduzidos através do decréscimo das contribuições da entidade empregadora e pelo ajustamento do âmbito dos benefícios de saúde*».

E no mesmo sentido, decorre do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 105/2013, de 30 de julho, que o aumento dos descontos dos beneficiários e a redução das contribuições das entidades empregadoras «*visam que os subsistemas de proteção social no âmbito dos cuidados de saúde sejam autosustentáveis, isto é, assentes nas contribuições dos seus beneficiários. A orientação a consagrar no plano dos subsistemas de saúde deve passar pelo autofinanciamento assente de forma consistente nas contribuições a efetuar pelos seus beneficiários*»; e que o «*paradigma assente na autosustentabilidade dos subsistemas de saúde tem como pressuposto fundamental a liberdade que assiste aos seus beneficiários de poderem optar por se inscreverem ou manterem a inscrição na ADSE*».

28. Note-se, no entanto, que uma medida legislativa de alcance idêntico à norma agora impugnada já havia sido adotada na Lei do Orçamento do Estado para 2013.

Pelo n.º 4 do artigo 11.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2013, ficou a Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas (ADSE) autorizada a transferir até metade do montante da contribuição da entidade empregadora para o Serviço Nacional de Saúde (SNS).

Neste caso, ao contrário do que se verifica por efeito da norma impugnada, não se determina desde logo a transferência orçamental nem o seu montante exato. Contudo, também neste caso, se prevê que até 50 % da receita da contribuição da entidade empregadora, receita própria da ADSE destinada ao financiamento do sistema de benefícios assegurados pela ADSE, seja transferida e afeta a outros fins – o Serviço Nacional de Saúde.

29. Os Requerentes pretendem ver apreciada a conformidade da norma impugnada com o *princípio da unidade do imposto* sobre o rendimento pessoal, previsto no n.º 1 do artigo 104.º da Constituição, e com o *princípio da igualdade*, previsto no n.º 2 do artigo 13.º da Constituição.

Argumentam que se está fora do campo das “demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas”, previstas na alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, e mais próximo da figura do imposto, porquanto, uma receita obtida por via da contribuição dos trabalhadores para a ADSE e destinada a esse fim específico

acaba por ser convertida em receita geral do Estado, suscetível de ser mobilizada para os seus fins gerais, pondo em causa a relação sinalagmática intrínseca às contribuições.

Entendem, porém, que a norma ora em questão tem que ser analisada conjuntamente com a Proposta de lei n.º 211/XII – que veio a dar origem à Lei n.º 30/2014, de 19 de maio – pois apenas com o aumento de 1% da taxa de contribuição dos beneficiários e a correspondente revisão em alta das receitas da ADSE aí previsto é possível o estabelecimento da entrega aos cofres do Estado de 50% da contribuição da entidade empregadora, assim se percebendo que o efeito útil em termos orçamentais está dependente da aprovação conjunta de ambas as normas que, ainda que juridicamente autónomas, são estruturalmente dependentes.

Daí decorre que o «efeito conjugado» de ambas as normas corresponde à repercussão sobre os trabalhadores de maiores encargos e despesas com o financiamento do Estado, o que é claramente excessivo, face aos excedentes que a ADSE apresenta, em parte fruto das contribuições excessivas dos beneficiários, trabalhadores e aposentados da função pública. Ou seja, do aumento de 1 ponto percentual dos trabalhadores, 0,625% tem por objetivo colmatar a retirada, para os cofres do Estado, de 50% da contribuição da entidade empregadora, o que significa que 0,625% da remuneração dos trabalhadores está a ser utilizada, por esta via, para o financiamento geral do Estado.

30. Ora sucede que, na alegação dos requerentes, nem todos os fundamentos estão em congruência com o objeto do pedido de fiscalização de constitucionalidade.

Sendo o objeto do controlo judicial constituído pela norma do n.º 2 do artigo 14.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, na redação dada pelo artigo 2.º da Lei n.º 13/2014, de 14 de março, não cabe apreciar neste momento e nesta sede os argumentos invocados pelos requerentes no que toca às normas do n.º 1 do artigo 46.º e do n.º 1 do artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, na redação dada pela Lei n.º 30/2014, de 19 de maio, que determinam que a remuneração base e as pensões de aposentação e de reforma dos beneficiários titulares estão sujeitas ao desconto de 3,50%. Como já se referiu, quando foi apresentado o presente pedido de fiscalização da constitucionalidade, estas normas nem sequer haviam sido aprovadas.

E também não cabe conhecer os argumentos invocados no que toca à alegada inconstitucionalidade decorrente do «efeito conjugado» da norma objeto do presente recurso com as normas constantes n.º 1 do artigo 46.º e do n.º 1 do artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, na redação dada pela Lei n.º 30/2014, de 19 de maio. De facto, a ligação entre as duas soluções só seria de apreciação obrigatória se ela resultasse de uma *conjugação normativa* compreendida no objeto do pedido – conjugação que os requerentes não apontam, nem poderiam apontar, dado a posterioridade da Lei n.º 30/2014.

De qualquer modo, sempre se dirá que essa conjugação normativa não pode aceitar-se, nos termos em que vem formulada.

Realmente, a norma impugnada determina que reverte a favor dos cofres do Estado 50% da receita proveniente da contribuição paga pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, que consiste em 1,25% das remunerações sujeitas a desconto para a CGA, IP, ou para a segurança social dos respetivos trabalhadores que sejam beneficiários titulares da ADSE. Mas essa norma não determina a reversão para os cofres do Estado de qualquer outra receita da ADSE, designadamente de receita proveniente dos descontos a que estão sujeitas as remunerações base e as pensões de aposentação e de reforma dos beneficiários titulares. Essa receita é, por força do disposto

no n.º 2 do artigo 46.º e do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 118/83, na atual redação, *consignada* ao pagamento dos benefícios concedidos pela ADSE aos seus beneficiários nos domínios da promoção da saúde, prevenção da doença, tratamento e reabilitação. De modo que aquela norma não determinou, direta ou indiretamente, a afetação desta receita a qualquer outro fim, designadamente a sua transferência para os cofres do Estado a fim de financiar as atividades gerais do Estado.

Assim, não se pode concluir, como fazem os requerentes, que da reversão para os cofres do Estado de 50% da receita da contribuição da entidade empregadora, a qual corresponde a 1,25% da remuneração dos trabalhadores, decorre que 0,625% da receita *proveniente dos descontos dos beneficiários para a ADSE* é convertida em receita geral do Estado, suscetível de ser mobilizada para os seus fins gerais.

Ora, não existindo a necessária ligação entre a norma objeto do presente recurso e as normas constantes n.º 1 do artigo 46.º e do n.º 1 do artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, na redação dada pela Lei n.º 30/2014, de 19 de maio, não cabe ao Tribunal apreciar os argumentos expendidos pelos requerentes, por referência às medidas constantes da Proposta de lei n.º 211/XII (que veio a dar origem à Lei n.º 30/2014, de 19 de maio), acerca da inaptidão, desadequação e inidoneidade da medida de aumento da contribuição dos beneficiários para cumprir os seus objetivos, em particular o objetivo do autofinanciamento dos subsistemas de proteção social no âmbito dos cuidados de saúde, assente exclusivamente nas contribuições dos beneficiários, ou se esta medida é excessiva.

31. Ao Tribunal caberá, apenas, apreciar se a norma impugnada viola o *princípio da unidade do imposto* sobre o rendimento pessoal, previsto no n.º 1 do artigo 104.º da Constituição, e o *princípio da igualdade*, previsto no n.º 2 do artigo 13.º da Constituição.

Relativamente a tais parâmetros, os requerentes argumentam que a norma sob escrutínio não se insere no campo das demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas, previsto na alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, mas sim na figura do *imposto*, por se referir a uma receita obtida por via da contribuição dos trabalhadores para a ADSE e destinada a esse fim específico que foi convertida em receita geral do Estado. E suportam essa alegação no facto de 0,625% da contribuição dos beneficiários que dá entrada nos cofres da ADSE ser retirada, por via da transferência de metade da contribuição da entidade empregadora pública, para os cofres gerais do Estado.

Ora, tendo em conta o objeto do pedido, verifica-se a improcedência dos argumentos mobilizados pelos requerentes.

De facto, como já se referiu, a previsão da norma em causa não respeita às contribuições dos trabalhadores ou de outros beneficiários para a ADSE, mas sim às contribuições pagas pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos. A norma nada dispõe, em si mesma, sobre prestações ou sacrifícios patrimoniais a suportar pelos particulares. Ela limita-se a determinar a transferência para os cofres do Estado da receita proveniente das contribuições pagas à ADSE pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, que evidentemente são *verbas de proveniência pública*. Assim sendo, o campo de aplicação da norma escapa, por inteiro, ao âmbito de incidência dos princípios da constituição fiscal, como seja o princípio da unidade do imposto sobre o rendimento pessoal e o princípio da igualdade.

E assim é porque esses princípios atuam nos casos em que o Estado age através da afetação ou sacrifício dos *rendimentos particulares*. Ora, não é esse o caso da presente

norma, que se limita a *alterar o destino das receitas* obtidas através das contribuições pagas para a ADSE pelos serviços integrados e os serviços e fundos autónomos. Estas contribuições não constituem *rendimento pessoal* revelador de capacidade contributiva dos beneficiários da ADSE. Sendo o fundamento do imposto a capacidade contributiva revelada através de rendimentos de quem o suporta, é evidente que as contribuições das entidades públicas para a ADSE, mesmo num conceito amplo de rendimentos, não constituem matéria coletável dos beneficiários do sistema, nem são idóneas para servir de “facto tributário” correspondente à imposição de qualquer prestação coativa.

É no entanto outra a conexão que os requerentes fazem entre a prestação tributária e o facto revelador de capacidade contributiva. O pressuposto económico da imposição do aumento em 1% das contribuições continua a ser o rendimento derivado da remuneração base e das pensões e reformas dos beneficiários titulares, esse sim, manifestação de capacidade tributiva. Só que, ao articularem parte desse aumento – 0,626% – com a transferência de metade da contribuição da entidade empregadora pública para os cofres gerais do Estado, acabam por questionar a legitimidade constitucional da norma que procedeu ao aumento da contribuição e não a norma impugnada que determinou aquela transferência, o que, como referimos, está fora do alcance desta fiscalização judicial.

32. Noutra perspetiva, até se poderia admitir que a medida legislativa de aumento do desconto que incide sobre as remunerações base e sobre as pensões de aposentação e de reforma dos beneficiários titulares, se encontre, de algum modo, em sintonia com a medida legislativa aqui em causa, por esse aumento das receitas da ADSE poder facilitar a transferência para os cofres do Estado de parte da receita da ADSE proveniente da contribuição da entidade empregadora, sem se comprometer o funcionamento do sistema.

Na verdade, como vimos, o legislador vem assumindo expressamente o objetivo de atingir a *autossustentabilidade* do subsistema de proteção social no âmbito dos cuidados de saúde da ADSE, ou seja, um financiamento suportado unicamente nas contribuições dos seus beneficiários, a concretizar através do aumento progressivo dos descontos a efetuar pelos beneficiários titulares e pela progressiva diminuição da contribuição da entidade empregadora.

Isto não obstante, na Exposição de Motivos da Proposta de lei que deu origem à Lei n.º 13/2004, de 14 de março, se justifique a adoção da medida de reversão para os cofres do Estado de 50% da receita da ADSE com a contribuição da entidade empregadora apenas com a necessidade do «*cumprimento das metas orçamentais para 2014*», sem qualquer referência ao cumprimento do referido objetivo de autossustentabilidade. E tanto assim é, que a medida em causa é uma medida de carácter orçamental e não uma medida estrutural, a qual não contribui, em definitivo, para se atingir o referido objetivo de autossustentabilidade, entendido como financiamento exclusivo por contribuições dos beneficiários, uma vez que não determina a redução da contribuição da entidade empregadora mas apenas a reversão, no ano de 2014, de parte da receita proveniente dessa contribuição para os cofres do Estado.

Mas a existir qualquer relação entre o aumento da contribuição dos beneficiários e a transferência da contribuição das entidades públicas, não se pode concluir que 0,625% da receita proveniente dos descontos dos beneficiários para a ADSE é convertida em receita geral do Estado, suscetível de ser mobilizada para os seus fins gerais.

Desde logo, porque a norma impugnada não determina a reversão para os cofres do Estado de qualquer outra receita da ADSE, designadamente de receita proveniente dos

descontos a que estão sujeitas as remunerações base e as pensões de aposentação e de reforma dos beneficiários titulares.

Depois, porque a receita proveniente dos descontos sobre a remuneração base e sobre as pensões de aposentação e de reforma dos beneficiários titulares é, por força do disposto no n.º 2 do artigo 46.º e do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 118/83, na atual redação, consignada ao pagamento dos benefícios concedidos pela ADSE aos seus beneficiários nos domínios da promoção da saúde, prevenção da doença, tratamento e reabilitação, não tendo a norma impugnada determinado, direta ou indiretamente, a afetação desta receita a qualquer outro fim, designadamente a sua transferência para os cofres do Estado a fim de financiar as atividades gerais do Estado.

Em terceiro lugar, porque, a considerar-se que a reversão para os cofres do Estado de parte da receita proveniente da contribuição da entidade empregadora determinava, igualmente a reversão de outras receitas da ADSE, nada nos habilitava a concluir que a receita afetada por essa reversão seria a receita proveniente dos descontos sobre as remunerações base e sobre as pensões de aposentação e de reforma dos beneficiários titulares e não, também, as receitas da ADSE provenientes de outras fontes, designadamente dos reembolsos respeitantes a cuidados de saúde prestados aos trabalhadores em funções públicas e respetivos familiares das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais e aos trabalhadores de outras entidades legalmente previstas e dos acordos de capitação efetuados com os organismos autónomos, as Regiões Autónomas, as autarquias locais e outras entidades.

Por fim, não sendo a receita proveniente dos descontos sobre as remunerações base e sobre as pensões de aposentação e de reforma dos beneficiários titulares e a receita proveniente da contribuição da entidade empregadora receitas equivalentes, desde logo porque apenas estão obrigados ao pagamento da contribuição, enquanto entidades empregadoras, os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos, e não os serviços das administrações regionais e locais, não seria possível concluir, como fazem os requerentes, que 50% da receita da contribuição da entidade empregadora, correspondente a 1,25% das remunerações sujeitas a desconto para a CGA, IP, ou para a segurança social dos respetivos trabalhadores que sejam beneficiários titulares da ADSE, equivale à receita correspondente a 0,625% do desconto dos beneficiários titulares.

Concluimos assim que, não tendo a norma impugnada determinado a transferência para os cofres do Estado de parte da receita dos descontos nas remunerações base e nas pensões de aposentação e de reforma, prevista nos artigos 46.º e 47.º do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, na redação dada pelo artigo 2.º da Lei n.º 30/2014, de 19 de maio, fica inviabilizada a possibilidade de se concluir que tenha instituído um imposto sobre o rendimento pessoal diverso do IRS, que atinge os beneficiários da ADSE, im procedendo assim a alegação de ter sido violado o princípio da unidade do imposto sobre o rendimento pessoal, previsto no n.º 1 do artigo 104.º da Constituição, e o princípio da igualdade, previsto no n.º 2 do artigo 13.º da Constituição.

33. Se assim é quanto aos parâmetros invocados, não se vê que a alegada inconstitucionalidade se possa fundar em qualquer outro comando constitucional, quer em relação ao sistema financeiro, quer em relação ao sistema de segurança social.

A Direção-Geral de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE) é um órgão da estrutura central do Ministério das Finanças e da Administração Pública e, por isso, um serviço da administração direta do Estado (artigo 4.º, h) e artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro). Tal organismo é

dotado de autonomia administrativa, mas não de autonomia financeira (artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 44/2012, de 20 de junho), pelo que, em termos financeiros, é categorizado como um *serviço integrado* do Estado (artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental - Lei n.º 9/2001, de 20 de agosto, com as alterações da Lei n.º 37/2013, de 14 de junho). Ora, em relação a órgãos integrados na Administração Central, não decorre da Constituição a exigência de autonomia financeira nem de autonomia orçamental, nem tão pouco uma proibição de destinação das receitas dos serviços integrados para os cofres gerais do Estado ou mesmo a exigência de total consignação de receitas obtidas por esses serviços às missões que especificamente lhes competem.

E também não se coloca em causa o dever estadual de subsidiar um sistema de segurança social que proteja os cidadãos na doença (n.ºs 2 e 3 do artigo 63.º da CRP). De facto, a reversão para os cofres do Estado de verbas que, de outro modo, financiariam a ADSE representa – não há que negá-lo – uma retração, pelo menos no corrente ano, do financiamento público de um sistema de segurança social contra a eventualidade de doença. Mas tal não leva a questionar o cumprimento, pelo Estado, do dever de subsidiar um sistema de segurança social, pois esse dever cumpre-se tão só com a organização e manutenção do sistema público de segurança social, em nada afetado com esta medida. O mesmo se diga no que toca ao dever do Estado garantir o direito à saúde (artigo 64.º da CRP), pois tal dever cumpre-se através do Serviço Nacional de Saúde (SNS), serviço público obrigatório e de existência irreversível, de que os potenciais beneficiários da ADSE também são utentes. Ora, a norma em causa em nada afeta o SNS, relativamente ao qual a ADSE faculta uma proteção suplementar, de adesão voluntária, sem que haja qualquer imperativo constitucional do seu financiamento por verbas públicas, ainda que em parte.

III. Decisão

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal Constitucional decide não declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral:

a) das normas da alínea a) do n.º 1 e alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 76º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2014), na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março;

b) da norma do n.º 2 do artigo 14.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2014), na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março.

Lisboa, 30 de julho de 2014 – *Lino Rodrigues Ribeiro* – *Ana Maria Guerra Martins* – *Maria Lúcia Amaral* – *José Cunha Barbosa* (com declaração de voto) – *Maria de Fátima Mata-Mouros* (com declaração de voto) – *Catarina Sarmiento e Castro* (vencida quanto à alínea a) da decisão, nos termos da declaração de voto junta) – *João Cura Mariano* (vencido quanto à alínea a) da decisão, relativamente à norma constante da alínea a), do n.º 1, do artigo 76º, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, pelas razões constantes da declaração que junto) – *Maria José Rangel de Mesquita* (vencida quanto à alínea a) da decisão, nos termos da declaração de voto que se junta) – *Pedro Machete* (vencido quanto à alínea a) da decisão, nos termos da declaração junta) – *João Pedro Caupers* (vencido quanto à alínea a) da decisão, nos termos da declaração junta) – *Fernando Vaz Ventura* (vencido quanto à alínea a) da decisão, pois pronunciei-me no sentido da inconstitucionalidade das normas em apreço, permanecendo a CES, pelas razões exaradas na declaração de voto aposta no Acórdão n.º 187/2013, intervenção tributária de

natureza equivalente a imposto, em violação das exigências decorrentes do n.º 1 do artigo 104.º da Constituição) – *Carlos Fernandes Cadilha* (vencida quanto à alínea b) da decisão, nos termos da declaração de voto em anexo) – *Joaquim de Sousa Ribeiro*

DECLARAÇÃO DE VOTO

Subscrevemos a decisão, sem ignorar que, no Acórdão n.º 187/13, divergimos da declaração de não inconstitucionalidade relativa ao artigo 78.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013 (LOE 2013), preceito onde se previa a contribuição extraordinária de solidariedade.

Impõe-se, por isso, deixar aqui as razões de tal alteração, recordando que a posição assumida anteriormente teve tão só a ver com o princípio da confiança, independentemente de se nos haver suscitado outras dúvidas que se enunciaram, mas sem qualquer relevo ao nível da posição, então, adotada.

Considerámos, com efeito, que a contribuição extraordinária de solidariedade, na medida em que pretendia aplicar-se às pensões provenientes dos regimes complementares de iniciativa coletiva e ao regime público de capitalização (cfr. o artigo 78.º, n.º 3, da LOE 2013, e os artigos 82.º e 83.º, da Lei de Bases da Segurança Social) – o chamado “*segundo pilar*” – violava o princípio da proteção da confiança, enquanto dimanação do princípio do Estado de Direito, inscrito no artigo 2.º da Constituição. Tal juízo assentou, como é apanágio da jurisprudência constitucional sobre a matéria, numa conclusão sobre o carácter legítimo e consistente das expectativas dos cidadãos que auferem pensões do sistema complementar, culminando num confronto entre o peso da confiança legítima destes e o peso do interesse público em que se baseou a introdução da medida em causa.

Na verdade, a contribuição extraordinária de solidariedade é motivada pelo subfinanciamento estrutural da segurança social, que, em face das permanentes transferências do orçamento do Estado num contexto de emergência económico-financeira, reclama o chamamento dos atuais beneficiários no sentido de garantir a sustentabilidade do sistema. Em nosso entender, estariam preenchidos com sucesso os “testes” de que depende a proteção da confiança dos cidadãos titulares de pensões complementares. Desde logo, estes nunca haviam constado do âmbito subjetivo de aplicação da CES (cfr. o artigo 162.º, da LOE 2011, e o artigo 20.º da LOE 2012), facto que parecia estar em consonância com os “estímulos” estaduais a que a lei alude em matéria de sistema complementar (cfr. o artigo 81.º, n.º 2, da Lei de Bases da Segurança Social) e com a própria teleologia da contribuição. Depois, as considerações de *justiça intra e intergeracional* não tinham, em sistemas autossustentáveis e baseados em mecanismos de capitalização, suficiente peso para justificar a lesão de expectativas que se afiguravam consistentes e fundadas em boas razões, mesmo adotado um critério de “evidência”.

Ora, pensamos que este juízo, porque conjunturalmente balizado, não vale nos seus exatos termos uma vez decorrido um ano desde a implementação das medidas que estiveram na base do Acórdão n.º 187/13, renovadas, com alterações, pela LOE 2014. O enfraquecimento do peso das legítimas expectativas dos titulares de pensões complementares revela-se decisivo na fase de balanceamento em que culminam os “testes” da confiança, atenta a “prerrogativa de avaliação” de que dispõe o legislador em matérias que reclamam avaliações complexas. Cumpre recordar que, ao contrário do princípio da continuidade, o princípio da proteção da confiança se situa estritamente

num plano subjetivo, pressupondo a afetação de posições jurídicas subjetivas e passando necessariamente por uma análise da “convicção” ou “estado de espírito” de um grupo de cidadãos relativamente à proteção que lhes é devida perante a evolução de um determinado regime jurídico.

Tal não significa, contudo, que expectativas tidas como legítimas passem *automaticamente* a ilegítimas em virtude da mera repetição das medidas legislativas que romperam com a base da confiança anterior. Continua válida, por isso, a importância conferida ao “investimento” na confiança dos titulares de pensões complementares, mormente a conclusão de que estes teriam tomado outras opções se não fosse a confiança legislativamente gerada na não afetação do regime jurídico do vulgarmente apelidado “segundo pilar”.

Avultam, ainda assim, razões para inverter o sentido da ponderação acima assinalada.

Em consonância com a jurisprudência constitucional emitida na vigência do Programa de Assistência Económico-Financeira a propósito de medidas conjuntamente justificadas pela necessidade de redução do *deficit* orçamental (cfr., particularmente, os acórdãos n.ºs 399/10, 187/13 e 413/14, disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt) não há como fugir ao facto de que o contexto de forte dinâmica evolutiva, mormente em matéria de pensões, influencia aspetos ligados à imprevisibilidade das medidas ou à eventual necessidade de um regime transitório, suscetível de obstar ao caráter abrupto daquelas. Consideramos, portanto, que o artigo 78.º, da LOE 2013, ao fazer soar o “aviso” de alterações futuras - visto que a contribuição extraordinária de solidariedade, porque conectada com o esforço de consolidação orçamental e com o agravamento da insustentabilidade do sistema de segurança social, tenderia a repetir-se anualmente - atenuou a imprevisibilidade ínsita à medida. Surge, assim, inelutavelmente mitigada a gravidade do “prejuízo” sofrido pelos cidadãos em causa, já que este será tanto mais destrutivo quanto maior a “surpresa” gerada pela norma de rutura introduzida pelo legislador. Este elemento aproxima os titulares de pensões complementares dos demais pensionistas, deixando aqueles de justificar, nessa medida, uma proteção diferenciada ou reforçada no confronto com o interesse público em que radicou a renovação da CES.

Goradas as objeções a este nível, e não vislumbrando quaisquer outros dados aptos a obstaculizar a validade constitucional da medida, mormente no que toca à redefinição do seu âmbito de aplicação, votámos no sentido da não inconstitucionalidade do artigo 76.º da LOE 2014.

J. Cunha Barbosa

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Votei a decisão de não inconstitucionalidade das normas constantes do artigo 76.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março, relativas à Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES). apreciadas no acórdão, mas não acompanho totalmente a sua fundamentação.

A minha discordância da fundamentação do acórdão diz respeito, essencialmente, à qualificação da norma impugnada como “transitória” e desligada da aprovação pela Assembleia da República do decreto que cria uma “contribuição de sustentabilidade”, fazendo-se apelo à decisão tomada relativamente à CES no Acórdão n.º 187/2013 (relativo à lei que aprova o Orçamento de Estado para 2013).

Em meu entender, a norma em apreciação deve ser vista no contexto da “contribuição de sustentabilidade” já aprovada e da fundamentação da CES que é dada, hoje, pelo Governo e aceite pela Assembleia da República – que é distinta da apresentada no ano passado. No respeito pelo princípio da separação de poderes, o ponto de partida do escrutínio da conformidade da norma com o parâmetro constitucional deve ser a fundamentação dada pelo legislador para a medida, concretizada na norma em causa.

2. Assim, afasto-me desde logo do ponto de partida da fundamentação adotado no acórdão que traduz a “configuração” e “efeitos” das normas impugnadas.

Depois de aludir às razões enunciadas pelo Governo na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 193/XII e aos seus antecedentes legislativos, o acórdão conclui que a nova configuração da CES não tem o alcance de obstar à sua classificação como medida extraordinária e transitória. Reconhecendo embora que o proponente da medida indica clara e expressamente que a CES constitui o embrião da reforma estrutural do sistema público de pensões, já em curso, o acórdão conclui que «esse objetivo mais alargado não é impeditivo de que a contribuição possa ser assumida, *prima facie*, como “uma medida transitória e ancorada às condicionantes financeiras em que o País está inserido”». E é esta hierarquização dos fins da medida apoiada, em última análise, na fixação de um prazo de vigência que não ultrapassa o ano orçamental, que condiciona todo o subsequente discurso fundamentador da decisão pelo Tribunal.

Um tal raciocínio desvaloriza, porém, a circunstância de a limitação temporal da medida legislativa em presença não decorrer apenas da sua inserção numa lei orçamental mas também da sua anunciada substituição por outra medida legislativa que, apresentando em boa parte uma estrutura semelhante à da CES atual, é já inserida pelo Governo no âmbito das medidas a desenvolver com o propósito de garantir a sustentabilidade dos sistemas públicos de pensões, a “contribuição de sustentabilidade”. Tendo em conta todo o contexto em que surge a medida legislativa em análise (CES) – e não se ignorando o sentido ambivalente com que o legislador a apresenta, reflexo da necessidade de conjugar medidas duradouras com efeitos imediatos de modo a evitar o agravamento da situação caracterizada por graves dificuldades de sustentabilidade do sistema público de pensões -, a limitação temporal da sua vigência, ditada pela sua inserção num diploma orçamental, não se me afigura constituir razão suficiente para centrar a sua análise numa perspetiva estritamente orçamental, como uma medida que apenas visa compensar o acréscimo de despesa com as pensões decorrente da pronúncia pela inconstitucionalidade dos mecanismos de “convergência de pensões” constantes do Decreto da Assembleia da República n.º 187/XII, operada pelo Acórdão n.º 862/2013. Pelo contrário, esse contexto indica inequivocamente que, tendo embora vigência limitada no tempo, ela terá seguimento num futuro diploma (o Decreto n.º 262/XII), já aprovado pela Assembleia da República, que diz respeito à “contribuição de sustentabilidade” e, tendo uma vocação de vigência temporal duradoura, se dirige ao sistema público de pensões com o objetivo declarado de assegurar a sua sustentabilidade. Esta nova medida não constitui uma mera proclamação de intenções, já tendo sido aprovada em votação final global pela Assembleia da República, pelo que reduzi-la a meros “juízos de prognose quanto ao desenvolvimento futuro” como faz o acórdão, é ignorar a realidade.

De resto, como o acórdão não deixa de reconhecer, a “componente inovatória” da fundamentação da CES levou o Governo a assumir esta medida também como “uma medida complementar às reformas estruturais já em curso” e “antecipadora de outras reformas duradouras no sentido de proteger os interesses públicos da sustentabilidade do sistema público de pensões”.

3. Foi, aliás, a necessidade de fazer face à ameaça de rutura do sistema previdencial, agravada pelo contexto de excecionalidade económica que o País atravessou, que esteve na origem da CES, criada pela lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2011 (Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro – LOE 2011) e viria a ser mantida na lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2012 (Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro – LOE 2012).

Na sua configuração original, a CES dirigia-se apenas a pensões superiores a 5 mil euros (€ 5.030,64, no segundo ano) e incidia exclusivamente sobre o montante da pensão que excedesse aquele valor (artigo 162.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro). A LOE 2012 introduziu um agravamento da taxa (que escalonou em dois níveis), mas manteve aqueles traços da sua configuração original (artigo 20.º, n.º 15, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro).

Em 2013, porém, a lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2013 (Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro - LOE 2013) introduziu um segmento totalmente novo na CES, cuja formulação normativa passou a desdobrar-se por duas previsões estruturalmente diferenciadas: No n.º 1 do artigo 78.º da LOE 2013 criava-se uma contribuição para as pensões superiores a € 1.350, que incidia sobre o montante total da pensão, em plena correspondência (não só de taxa de redução como também de base de incidência) com as reduções salariais impostas aos trabalhadores do setor público. O n.º 2, continuando a dirigir-se apenas a pensões superiores a € 5.030,64 e a incidir sobre o montante que excedesse aquele valor, mantinha a configuração original.

Desta forma, mantendo embora a primitiva designação, a CES ganhou uma nova configuração, bem mais complexa do que a original, cuja parte inovadora passou também a obedecer a uma nova teleologia, diante do objetivo de equiparação com as reduções dos salários dos trabalhadores do setor público expressamente assumido pelo proponente da norma como fundamento das reduções introduzidas nas pensões entre € 1.350 e € 3.750. Por isso, me afastei da fundamentação do Acórdão n.º 187/2013 (relativo à LOE 2013) que, apesar de realçar a natureza híbrida da CES, a perspetivou como uma figura única, mercê da consideração de um regime que entendeu ser “unitário”.

Como não deixou, porém, de ser igualmente reconhecido no Acórdão n.º 187/2013, no Relatório sobre o Orçamento de Estado para 2013, o Ministério das Finanças incluiu a CES na lista de “medidas do lado da redução de despesa”, especificando que, com ela, se “visa alcançar um efeito equivalente à medida de redução salarial aplicada aos trabalhadores do setor público em 2011 e 2012 e que será mantida em 2013 (...). Procurou-se, deste modo, criar uma situação de tendencial proximidade de efeito líquido na aplicação das medidas, entre ativos e pensionistas, tendo por referência níveis de rendimento equivalentes (após contribuições obrigatórias para sistemas de previdência)”.

Esta equiparação orçamental, ao tempo expressamente visada e invocada pelo proponente da norma aprovada pela Assembleia da República como fundamento das reduções de pensões e salariais, e que encontrava reflexo inequívoco na geometria equivalente do desenho das respetivas normas (constantes dos artigos 27.º e n.º 1 do artigo 78.º da LOE 2013), constituiu a razão do meu voto pela inconstitucionalidade parcial das normas que integravam a CES nos termos explanados no voto apostado ao Acórdão n.º 187/2013 (relativo à LOE 2013). Diante do seu fundamento, a medida contida no n.º 1 do artigo 78.º da LOE configurava-se como uma medida geral, de natureza orçamental, com o propósito mais lato de redução do défice público – o que é um propósito distinto do visado originariamente pela medida (o de assegurar a sustentabilidade da Segurança Social). Visando as medidas contidas naquela parte do

preceito legal (n.º 1 do artigo 78.º da LOE 2013) equivaler à redução remuneratória imposta aos trabalhadores do setor público, o respeito pelo princípio da igualdade impunha o mesmo juízo de (des)conformidade constitucional relativamente a ambas. Essa era a conclusão lógica da fundamentação apresentada pelo legislador e concretizada na norma em causa – de onde creio que a análise do juiz constitucional deve partir.

4. A justificação das normas agora em apreciação, pese embora assinalando a transitoriedade na medida, “cuja manutenção no ordenamento jurídico se encontra dependente da verificação dos pressupostos de facto e de direito que inicialmente justificaram a sua criação”, volta a centrar-se no “objetivo específico de reforço financeiro dos sistemas de proteção social, sendo o acréscimo da sua base de incidência e a redefinição dos limites dos escalões superiores que agora se aprovam resultados da necessidade imperiosa de garantir uma intervenção corretiva urgente nos acentuadíssimos desequilíbrios de que padecem hoje em dia os sistemas de pensões públicos, procurando-se, por esta via, contribuir para a sua sustentabilidade e solvabilidade a médio e longo prazo”. Na exposição de motivos da proposta de lei que deu origem à norma em presença, explica-se ainda as alterações agora introduzidas na CES com base na pronúncia pela inconstitucionalidade do diploma da convergência das pensões a que o Tribunal negou a natureza de reforma estrutural (nesta parte da fundamentação, por maioria), autonomizando esta medida legislativa das demais medidas orçamentais de redução da despesa, e pondo termo, designadamente, à equiparação com as reduções remuneratórias impostas aos trabalhadores do setor público.

De facto, para além de ter desaparecido da exposição de motivos, a equiparação às reduções salariais perdeu ainda todo o reflexo na geometria da CES que a LOE para 2013 exibia no desenho da sua parte inovadora.

O abandono da lógica de equivalência entre cortes de pensões e cortes salariais (tanto na sua estrutura como na sua teleologia) torna clara a subordinação uniforme aos mesmos fins de todas as normas que integram a CES: a garantia da sustentabilidade do sistema de pensões e a correção de desequilíbrios dentro do sistema. Ainda que reflexamente contribua também para o equilíbrio das contas públicas, o fim da norma ganha autonomia, afastando-se de uma lógica orçamental geral de equilíbrio das contas públicas e ganhando uma ligação específica ao sistema de pensões. Esta conclusão é confirmada pela inserção desta medida no contexto da aprovação pela Assembleia da República do decreto que cria uma “contribuição de sustentabilidade” em moldes semelhantes. As dificuldades sentidas no financiamento do sistema público de pensões não nasceram com a crise económica recente. Tendo origem também nas variações demográficas verificadas, elas constituem um problema autónomo que perdurará independentemente da situação atual de contração económica.

Ora, a mudança na fundamentação da norma não se compadece com a mera replicação do juízo afirmado sobre a norma que a antecedeu, antes exige uma reavaliação do juízo sobre a sua constitucionalidade. Para além da importância da letra do preceito e dos restantes elementos de interpretação, é o fim apresentado pelo autor da norma com expressão na sua concretização legal que deve constituir o ponto de partida na avaliação da sua conformidade, designadamente com o parâmetro constitucional da igualdade.

A fórmula mais exigente de controlo do princípio da igualdade (*igualdade ponderada*), que tenho vindo a adotar em matéria de restrição de direitos fundamentais, preocupa-se com as diferenças existentes entre grupos de destinatários de normas e a

sua correspondência com as diferenças dos regimes aplicáveis. Ora, o regime estabelecido com um fim (a garantia de sustentabilidade do sistema de Segurança Social) que é mais restrito do que o ano passado (redução do défice orçamental) reduz inevitavelmente os destinatários da medida aos titulares de pensões, impossibilitando o desenho de outros grupos de destinatários da norma e, por isso, inviabilizando qualquer comparação com as reduções salariais. Nesta conformidade deixa de ser convocável o parâmetro da igualdade para avaliar a validade constitucional destas normas.

5. Resta, assim, proceder à apreciação da sua conformidade constitucional à luz do princípio da proteção da confiança e da proporcionalidade, parâmetros convocados pelos requerentes na impugnação da validade desta medida. O meu ponto de partida na aplicação destes princípios à norma, hoje como sempre, é considerá-la uma restrição de um direito fundamental, por o *quantum* da pensão se dever considerar integrado na esfera de proteção do direito à segurança social.

Ora, no que respeita à proteção da confiança, as considerações tecidas na declaração de voto que subscrevi no Acórdão n.º 862/2013 (relativo à designada “convergência de pensões”), conduziram-me agora, de novo, a um juízo de não violação daquele princípio, por prevalência do interesse público traduzido na garantia da sustentabilidade financeira do sistema de pensões e a proteção da justiça intergeracional e intrageracional num sistema público de pensões assente numa ideia de solidariedade e igualdade social que conforma a afetação dos recursos.

Como então ficou referido, «Determinante afigura-se, o imperativo de garantir a sustentabilidade e solvabilidade do sistema de segurança social (relacionado com a capacidade do Estado o financiar, de forma sustentada) e que é condição da sua subsistência. Quando a medida legislativa é ditada por razões fundamentadas de imperioso e premente interesse público, o interesse individual na manutenção do regime legal não pode deixar de ceder diante do interesse do Estado em alterá-lo. O legislador tem de corresponder à sua incumbência constitucional de garante da sustentabilidade do sistema (artigo 63.º, n.º 2 da Constituição), introduzindo as alterações legislativas necessárias e adequadas para o efeito, numa aplicação equitativa da distribuição dos recursos disponíveis».

Finalmente, foram ainda as considerações tecidas na mesma declaração de voto a propósito do princípio da proporcionalidade que me conduziram neste caso, a um juízo de não invalidade da medida, afigurando-se-me que o limiar mínimo de aplicação da CES - € 1.000 - complementado pela cláusula de salvaguarda que impede a redução da prestação mensal líquida da pensão a montante inferior àquele valor, apesar de atingir já pensões baixas, respeita ainda os limites da proporcionalidade em sentido estrito, tendo em vista a necessidade e adequação ao fim prosseguido, não se ignorando que são os pensionistas os primeiros interessados na solvabilidade do sistema.

Maria de Fátima Mata-Mouros

DECLARAÇÃO DE VOTO

Vencida quanto à alínea *a*) da decisão [normas da alínea *a*) do n.º 1 e alíneas *a*) e *b*) do n.º 2 do artigo 76.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro

(Orçamento de Estado para 2014), na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março – reformulação/agravamento da Contribuição Extraordinária de Solidariedade – CES].

Já em anterior decisão do Tribunal Constitucional defendi – havendo ficado vencida – a inconstitucionalidade da norma que sujeita as pensões a uma Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) (ACTC n.º 187/2013). As normas que este Tribunal agora aprecia – introduzidas pelo artigo 2.º da Lei n.º 13/2014 – alargam a base de incidência da Contribuição Extraordinária de Solidariedade, mediante o abaixamento do limite de isenção (que deixa de ser €1350 para passar a ser €1000), e agravam a afetação dos rendimentos de alguns pensionistas, em virtude da redefinição dos limites dos escalões superiores, sem que isso modifique a natureza da medida.

Assim sendo, e por maioria de razão, não poderia deixar de reiterar o juízo e fundamentação por mim expressos a propósito das normas relativas à Contribuição Extraordinária de Solidariedade, em declaração de voto ao referido Acórdão n.º 187/2013, para a qual se remete. Aí sustentei que a CES, como se encontra concebida, enquanto medida conjuntural e, a meu ver, de obtenção de receita, está sujeita à Constituição Fiscal, convocando o disposto no artigo 104.º, n.º 1, da Constituição. Concluí, então, que a CES é um tributo violador de princípios basilares como os da universalidade do imposto, da igualdade perante os encargos públicos e da capacidade contributiva.

Considero, ainda, que a CES viola o princípio da proibição do excesso. Já em declaração de voto anterior (ACTC n.º 187/2013) afirmara que a CES afeta um grupo de pessoas muito sensível ao impacto das medidas de contração das prestações. É um segmento da população que, na sua maioria, se encontra em especial situação de vulnerabilidade e dependência. Por razões atinentes à idade e à saúde, este grupo mostra-se incapaz de reorientar a sua vida em caso de alteração das circunstâncias. Em geral, é uma faixa da população que depende desta prestação social para garantir a sua independência económica e a sua autonomia pessoal. O sacrifício agora imposto, alargando a base de incidência, com a afetação de escalões de rendimentos ainda menores, e redefinindo os limites dos escalões superiores, sujeita os pensionistas a uma penalização agravada.

E tal agravamento, entendido como transitório e conjuntural, que se procura rotular como medida adotada em situação excecional, tem lugar (março de 2014) quando estaria a terminar o Programa de Assistência Económica e Financeira (maio de 2014). Ora, como já tive ocasião de defender, o decurso do tempo sempre imporá um acréscimo de exigência no sentido de serem encontradas medidas alternativas (e conformes à Constituição) que evitassem o prolongamento e, mais ainda, o agravamento, desta medida ablativa.

Para concluir, acrescente-se que por uma outra razão não me convenceram os fundamentos da maioria, apresentados para a não inconstitucionalidade da CES. Da solução agora adotada resulta o tratamento mais gravoso dos pensionistas, quando confrontado com a situação dos trabalhadores no ativo, já que o Acórdão n.º 413/2014, de 30 de maio, deste Tribunal, teve por consequência a eliminação das reduções salariais anteriormente impostas aos trabalhadores, por haverem sido consideradas inconstitucionais. Mesmo que posteriormente o legislador se proponha repô-las, por diploma aprovado em julho de 2014, as remunerações dos trabalhadores do ativo apenas são afetadas quando superiores a €1500. Pelo contrário, a Contribuição Extraordinária de Solidariedade onera prestações acima dos €1000. Acontece que, a meu ver, não se pode esquecer que foi o próprio legislador que sustentou (desde logo, no Relatório do OE de 2013) que com a CES se buscava uma redução da despesa com efeito equivalente à redução salarial dos trabalhadores do

setor público (equiparação que eu não subscrevi, como resulta da declaração voto mencionada, mas que foi aceite pelo Tribunal no Acórdão n.º 187/2013, que lembrava que as percentagens da CES relativas ao montante das pensões pagas com dinheiros públicos são similares às das reduções remuneratórias de quem recebe por verbas públicas: a lógica da medida seria de fazer com que todos contribuíssem para a diminuição da despesa). Na sequência de tal raciocínio, sempre se deveria questionar a medida do ponto de vista da igualdade ou, pelo menos, aceitar que tal disparidade acentua a desproporcionalidade da medida.

Pelas razões sumariamente expostas votei no sentido da inconstitucionalidade das normas constantes da alínea *a*) da decisão.

Catarina Sarmento e Castro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Discordei da pronúncia de não inconstitucionalidade da norma que ampliou a incidência da Contribuição Extraordinária de Solidariedade, por entender que, ao estender-se a aplicação deste tributo parafiscal aos pensionistas que auferem mensalmente entre € 1000 a € 1350 íliquidos, numa fase terminal do PAEF, tal solução se revela excessiva e mesmo desnecessária, num juízo de proporcionalidade.

Como se explicou no Acórdão n.º 187/2013 deste Tribunal, a “...CES foi, na realidade, concebida exclusivamente para fazer face, juntamente com outras medidas, à situação de crise económico-financeira, que terá transitoriamente também exigido, no quadro das opções de base feitas pelo poder político, um urgente reforço do financiamento do sistema de segurança social, à custa dos próprios beneficiários.

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

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

E efetuando essa análise, no campo da proporcionalidade, o Tribunal entendeu, com o meu voto concordante:

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

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

Nestes termos, a medida cumpre o princípio da necessidade.

Por fim, a norma suscitada não se afigura ser desproporcionada ou excessiva, tendo em consideração o seu caráter excecional e transitório e o patente esforço em graduar a medida do sacrifício que é exigido aos particulares em função do nível de rendimentos auferidos, mediante a aplicação de taxas progressivas, e com a exclusão daqueles cuja pensão é de valor inferior a €1350, relativamente aos quais a medida poderia implicar uma maior onerosidade”.

Invocando a circunstância do Tribunal Constitucional, através do Acórdão n.º 826/13, se ter pronunciado pela inconstitucionalidade de um conjunto de normas que procedia a uma redução do valor das pensões pagas pela Caixa Geral de Aposentações e a necessidade de aprovar medidas com igual reflexo nas contas do Estado, veio o Governo propor uma “recalibragem” da CES, que se traduziu num alargamento da sua base de incidência, passando a abranger as pensões entre € 1000 e € 1350 ilíquidos e num aumento da taxa efetiva para as pensões mais elevadas, o que foi aprovado pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março.

Apesar de na Exposição de Motivos daquela Proposta de Lei se qualificar a medida como “complementar das reformas estruturais em curso” e “antecipadora de outras reformas duradouras no sentido de proteger os interesses públicos da sustentabilidade do sistema público de pensões”, a sua vigência limitada ao resto do ano em curso e as circunstâncias em que foi aprovada revelam bem a sua natureza excecional de simples resposta a uma situação de emergência financeira, como, aliás reconhece a mesma declaração de motivos quando refere que “*em face desta decisão do Tribunal Constitucional, tendo em conta o nível inoportável de despesa pública atualmente suportado pelo Estado com o sistema público de pensões, o Governo foi forçado a aprovar um conjunto de medidas substitutivas tendentes a cumprir os objetivos e as metas de natureza orçamental a que nos encontramos vinculados, nos termos do PAEF*”.

Mas note-se que esta medida foi adotada numa fase terminal do referido PAEF, quando apenas já estava em causa o acesso à última parcela do empréstimo, cuja efetivação estava condicionado pelo cumprimento daquele plano e cujo recebimento acabou, aliás, por se prescindir, sendo certo que, segundo os mais recentes dados do Conselho de Finanças Públicas, a aplicação de tal medida terá como resultado para as contas do Estado uma receita líquida de apenas 57 milhões de euros.

Ora, com o alargamento da base de incidência, a CES passou a afetar um conjunto de cidadãos que integra um universo em que a exiguidade dos rendimentos já impõe tais provações que a exigência de um sacrifício adicional deste tipo é consideravelmente gravosa para a situação económica dos afetados, uma vez que estes não têm a possibilidade de optar por planos de vida alternativos, tendo em conta a sua idade.

Não pode deixar-se de tomar também em consideração que estes cidadãos já foram afetados durante a crise económica por outras medidas, como o apelidado “brutal aumento de impostos”, que diminuíram substancialmente a sua “pensão líquida”, pelo que os valores que auferem são bem inferiores aos referidos 1000 a 1350 euros, e de que medidas equivalentes, como o corte dos salários dos funcionários públicos, só não têm merecido censura constitucional quando aplicados a salários superiores a € 1500.

Perante estes dados, não só o apontado sacrifício àquele conjunto de cidadãos se assume como particularmente excessivo, face à diminuta valia dos benefícios obtidos, como até, num juízo de franca evidência, tal medida se revela desnecessária, atenta a multiplicidade de alternativas, nos domínios da poupança de despesas ou do arrecadar de receitas, que se encontravam ao dispor do legislador, para alcançar igual resultado nas contas do Estado, sem imposição de danos a este universo de pensionistas.

Um Estado de direito democrático, cujo modelo se encontra consagrado no artigo 2.º, da Constituição, mesmo em tempos de grave crise financeira, ou melhor, sobretudo nesses tempos, está obrigado a não recorrer a medidas que se revelem desproporcionadas, pelo que me pronunciei pela inconstitucionalidade da norma constante da alínea a), do n.º 1, do artigo 76.º, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de Dezembro, na redacção que lhe foi conferida pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março.

João Cura Mariano

DECLARAÇÃO DE VOTO

Vencida quanto à alínea a) da Decisão e ao juízo, nela contido, de não inconstitucionalidade relativamente às normas da alínea a) do n.º 1 e das alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 76.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para o ano de 2014), na redacção que lhes foi dada pelo artigo 2.º da Lei n.º 13/2014, de 14 de março, pelos fundamentos constantes da declaração de voto aposta ao Acórdão n.º 187/2013, de 5 de abril.

O presente Acórdão aprecia a conformidade constitucional da modificação da contribuição extraordinária de solidariedade (CES) resultante da redacção dada pelo artigo 2.º da Lei n.º 13/2014, de 14 de março, à alínea a) do n.º 1 e às alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 76.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro e que se traduz, respetivamente, no alargamento do seu âmbito de incidência a pensões de valor mensal superior a 1000 euros (em vez de 1350 euros) e na alteração para menos, no valor do indexante dos apoios sociais (IAS), dos limiares de aplicação das taxas superiores (de 15% e 40%), com o conseqüente aumento das taxas efectivas aplicáveis aos escalões de rendimentos de pensões mais elevados.

Não se acompanha a fundamentação do Acórdão no que respeita à apreciação da violação do princípio da protecção da confiança e do princípio da proporcionalidade (cfr. II, B, 2 e 3) nem o sentido decisório alcançado.

Com efeito, as alterações à contribuição extraordinária de solidariedade objecto de apreciação no presente Acórdão, de acordo com a delimitação do objecto dos pedidos (cfr. II, A), não põem em causa – no sentido da sua inflexão – os traços essenciais da medida, de natureza híbrida, que se afiguraram determinantes para o juízo de desconformidade constitucional que formulámos no Acórdão n.º 187/2013, em especial a sua configuração abrangente e unitária (que inclui, além do sistema previdencial, o sistema complementar), a desconsideração da diversidade de situações subjacentes à qualidade de beneficiários das prestações afectadas, especialmente a duração das carreiras contributivas, e a previsão de taxas progressivas, de elevados valores, que aproximam a medida em causa de um tributo fiscal.

Por um lado, a alteração da medida, no que respeita ao alargamento do seu âmbito de incidência a pensões com o valor de 1000 euros, em nada afecta os referidos traços – pois qualquer que seja o valor da pensão sujeito à contribuição em causa (agora *ex novo*, por confronto com o previsto na Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro e na versão originária da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, o valor mensal de pensão

compreendido entre 1000 e 1350 euros), nada se altera, em especial, quanto à configuração abrangente e unitária da medida que inclui o sistema complementar e à desconsideração da diversidade de situações subjacentes à qualidade de beneficiário das prestações afectadas.

Por outro lado, a alteração da medida, na parte em que prevê agora a diminuição, no valor do IAS, do patamar de aplicação das taxas mais elevadas – doravante aplicáveis a partir de 11 e 17 IAS em vez dos anteriores 12 e 18 IAS – para além de, igualmente, não alterar os referidos traços, vem agora acentuar a progressividade das taxas, pois as taxas mais elevadas passam a aplicar-se a escalões de rendimentos de pensões inferiores, conduzindo a um aumento da taxa efectiva suportada nestes escalões – elemento que se considerou determinante para o juízo que então formulámos sobre o carácter excessivo e desproporcionado da medida no quadro da análise da mesma à luz do princípio da confiança – e que acentua a natureza de tributo fiscal da medida.

Acresce que, como se menciona no Acórdão, a medida é configurada pela Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 193/XII, que deu origem à Lei n.º 13/2014, de 14 de março, não só como «medida extraordinária atendendo à presente conjuntura económico-financeira» mas também como «medida complementar às reformas estruturais já em curso no sistema» e como medida «antecipadora de outras reformas duradouras no sentido de proteger os interesses públicos da sustentabilidade do sistema público de pensões, da justiça intergeracional e intrageracional entre pensionistas» (cfr. p. 6) – anunciando-se no Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018, de Abril de 2014, a sua substituição por uma «medida duradoura dirigida ao sistema geral de pensões» (cfr. p. 41), e, assim, de carácter não conjuntural. Porém, a alegada imputação à CES, pela referida Exposição de Motivos, de uma função de antecipação de uma medida de natureza não conjuntural, não se afigura relevante para inflectir o juízo de desconformidade constitucional que antes formulámos, uma vez que as alterações introduzidas na CES pelo artigo 2.º da Lei n.º 13/2014, de 14 de março, objecto de apreciação pelo presente Acórdão, não alteram o essencial do desenho normativo da medida decorrente da Lei do Orçamento de Estado para 2013 (e mantido na versão originária da Lei do Orçamento de Estado para 2014), então solução conjuntural para um problema também entendido como conjuntural. Com efeito, as alterações introduzidas pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março, objecto de apreciação no presente Acórdão, apenas respeitam aos patamares, inferior e superiores, de aplicação da medida (patamar inferior a partir do qual a medida é aplicável e patamares superiores a partir dos quais são aplicadas as taxas mais elevadas), revistos para menos por aquela Lei n.º 13/2014, com a consequente inclusão de um universo mais alargado de pensionistas no âmbito de aplicação da medida (patamar inferior) e extensão do âmbito de aplicação das taxas mais elevadas (patamares superiores) geradoras de um acréscimo de receita – não modificando os traços essenciais da configuração normativa da medida que considerámos determinantes para o juízo formulado no sentido da sua desconformidade constitucional.

Maria José Rangel de Mesquita

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Votei vencido quanto ao juízo de não inconstitucionalidade das normas do artigo 76.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2014), na redação dada pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março, contido na alínea a) da decisão, no essencial, pelas razões constantes da minha declaração de voto individual junta ao Acórdão

n.º 187/2013, na parte referente ao artigo 78.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013. De resto, considerando especialmente as alterações introduzidas pela citada Lei n.º 13/2014, o tempo entretanto decorrido e a exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 193/XII, que está na origem da mesma Lei, tais razões apresentam-se agora reforçadas.

O legislador pode certamente prosseguir o equilíbrio orçamental e a sustentabilidade financeira dos sistemas públicos de previdência social agindo quer sobre a despesa, diminuindo-a, quer sobre a receita, aumentando-a; mas, em qualquer dos casos, não pode abstrair dos constrangimentos constitucionais que balizam a sua atuação (cfr. o Acórdão n.º 862/2013, n.º 14). Em especial, ao optar por uma atuação pelo lado da receita, o legislador fica obrigado a respeitar os parâmetros constitucionais aplicáveis em matéria tributária.

Ora, a contribuição extraordinária de solidariedade (“CES”) prevista no artigo 76.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro – tal como a CES prevista na Lei do Orçamento do Estado para 2013, e independentemente da sua reconfiguração operada pelo artigo 2.º da Lei n.º 13/2014, de 14 de março – é um meio de obtenção de financiamento suplementar do sistema de segurança social consubstanciado numa contribuição financeira incidente sobre os atuais beneficiários ativos que evidenciem determinada capacidade contributiva, que se distingue essencialmente das demais contribuições para a segurança social. Como tal:

- O valor da CES imposta a cada contribuinte não é fixado em função de critérios atuariais, mas exclusivamente em razão de necessidades financeiras dos sistemas previdenciais públicos, segundo taxas bastante progressivas e com recurso à técnica fiscal do englobamento (cfr. o artigo 76.º, n.ºs 1, 2, 3 e 5, da Lei n.º 83-C/2013);
- O valor da CES cobrado a cada contribuinte não se destina ao financiamento da respetiva pensão, numa lógica previdencial e de acordo com o princípio da contributividade, mas antes ao financiamento direto – e em substituição do financiamento por via de transferências do Orçamento do Estado – do IGFSS, I.P., e da CGA, I.P. (cfr. o artigo 76.º, n.º 8, da Lei n.º 83-C/2013).

Inexiste, portanto, uma real relação comutativa (ou paracomutativa) entre o que é exigido ao contribuinte – o valor da CES – e a contrapartida de que ele é beneficiário – a pensão. Esta última, nos termos e para os efeitos da CES, funciona como mero pressuposto e índice de capacidade contributiva, não visando a mesma contribuição compensar o custo ou valor dos benefícios percebidos a título de pensão, mas antes aliviar o peso orçamental dos sistemas previdenciais públicos. O que caracteriza fundamentalmente a CES é, pelo exposto, a sua *unilateralidade*; e a consignação da respetiva receita explica-se atenta a função substitutiva de transferências do Orçamento do Estado destinadas ao financiamento do IGFSS, I.P., e da CGA, I.P.

De todo o modo, a solução legislativa objeto deste acórdão justifica que se destaquem dois aspetos que reforçam as razões para não aceitar a sua legitimidade constitucional.

2. Em primeiro lugar, a razão de ser expressamente indicada para a reconfiguração da CES operada pela Lei n.º 23/2014 pelo respetivo proponente – e como tal aceite no acórdão – encontra-se em linha com a estrutura da relação tributária constituída na sequência da aplicação de tal medida: o respetivo *fim imediato* é assegurar o cumprimento das metas orçamentais definidas para o ano de 2014 (cfr. a exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 193/XII). Concretamente, «a nova configuração da CES» resultante das alterações introduzidas pela Lei n.º 13/2014 destina-se a compensar o impacto líquido orçamental negativo de 395 M€ causado pela inviabilização da convergência de pensões

decorrente do Acórdão n.º 862/2013. Como se explica no acórdão, «a falha de previsão orçamental da CGA, I.P., decorrente da feitura de normas inconstitucionais, tinha que ser compensada com transferência de verbas do Orçamento do Estado ou com contribuições dos atuais beneficiários do sistema de segurança social. A opção tomada para compensar tal impacto foi aumentar a comparticipação financeira do Orçamento do estado em 220 M€, alargar a base de incidência da CES e aumentar a taxa efetiva da CES nas pensões mais altas, com uma receita estimada em 174 M€. [... Assim,] o fim imediato da medida é o reequilíbrio financeiro do orçamento de 2014» (cfr. o n.º 21; v. também o n.º 9).

Porém, o que é reconhecido agora, já era evidente em relação à configuração originária da CES, atenta a estrutura da relação tributária a que a mesma dava – e continua a dar – lugar. Como referido, a CES corresponde a uma *medida de consolidação orçamental pelo lado da receita*, visando substituir, ao menos em parte, o montante das transferências do Orçamento do Estado destinadas ao financiamento do IGFSS, I.P., e da CGA, I.P., por prestações pecuniárias dos pensionistas em função da respetiva capacidade contributiva. O resultado é uma tributação agravada desses pensionistas para alívio da generalidade dos contribuintes. A lógica da CES é, assim, exclusivamente orçamental e cega à diversidade de situações que justificam o valor percebido a título de pensão sobre o qual vai incidir (por exemplo, a longevidade e densidade das carreiras contributivas no âmbito dos regimes previdenciais e a eventual consideração no somatório das pensões a tributar de pensões pagas ao abrigo de regimes complementares).

3. Um segundo aspeto a relevar é a progressiva – e perplexizante – transfiguração do caráter *extraordinário e transitório* do “tipo tributário CES” – uma contribuição obrigatória para certos regimes de proteção social incidente sobre os respetivos beneficiários atuais e sobre beneficiários atuais de outros regimes de proteção social – numa medida de natureza *estrutural e duradoura*. Tal mutação era já indiciada pelas sucessivas renovações anuais, e veio a ser confirmada, na sequência da opção estratégica assumida no quadro do *Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018*, na Proposta de Lei n.º 236/XII (contribuição de sustentabilidade), entretanto já aprovada (cfr. o Decreto n.º 262/XII). A esta luz, não pode, sem mais, desconsiderar-se a referência da CES como medida «*antecipadora de outras reformas duradouras*» feita na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 193/XII.

Com efeito, em tal perspetiva, a CES (também) prefigura necessariamente uma modificação da fórmula legal final de cálculo das pensões a processar e, por via da diminuição da taxa de substituição de rendimentos perdidos em razão de determinadas eventualidades, redundando numa *redução permanente do valor nominal de pensões já atribuídas*, já que o valor dessa contribuição é deduzido automaticamente – e agora de modo permanente – ao valor da pensão legalmente fixado.

O concreto interesse público prosseguido já não é, de acordo com esta nova perspetiva, nem apenas nem sobretudo a resolução de um problema urgente, pontual e transitório – como o interesse em garantir, reagindo a factos ocorridos já na fase de execução do Orçamento, a consecução de metas orçamentais pré-definidas em termos quantitativos (a «*intervenção corretiva urgente*»); mas antes a solução de um problema estrutural, insolúvel num único momento – como o interesse de reformar os sistemas previdenciais públicos da segurança social em ordem a assegurar a respetiva autossustentabilidade num horizonte razoável (“*a*” ou “*uma*” reforma estrutural do sistema de pensões). E, por ser assim, este segundo interesse haveria de ser analisado para efeitos de uma mais completa e aprofundada compreensão do significado e alcance da medida

legislativa em apreço e não deveria ser omitido na ponderação com o interesse na conservação da situação de confiança legítima associado à titularidade de direitos subjetivos a um dado benefício, como o direito à pensão.

Acresce que a prevalência de um interesse público projetado no médio e longo prazo – portanto, um interesse não simplesmente urgente – que implique o sacrifício duradouro ou permanente da confiança legítima exige um escrutínio mais exigente a que corresponde um agravado ónus de fundamentação: o interesse público em causa terá de ter um “peso” significativamente superior ao interesse na continuidade da situação de confiança, sob pena de se tornar questionável a justificação ou razoabilidade do sacrifício de tal situação. Por isso mesmo, além das considerações feitas na minha declaração de voto junta ao Acórdão n.º 187/2013 relativamente à situação de confiança dos pensionistas beneficiários de regimes especiais ou de regimes complementares, seriam aqui igualmente convocáveis *prima facie* – e contrariamente ao que se subentende no final do n.º 14 do acórdão – as ponderações relativas ao princípio da confiança feitas no Acórdão n.º 862/2013, em especial a propósito da equidade dentro do sistema público de segurança social (*justiça intrageracional*) e do modo de aplicação da redução (*soluções gradualistas*).

Pedro Machete

DECLARAÇÃO DE VOTO

Não posso acompanhar a posição prevalecente no Tribunal relativamente à não inconstitucionalidade da norma do artigo 2.º da Lei n.º 13/2014, de 14 de Março, que procede à reconfiguração da contribuição especial de solidariedade imposta aos titulares de pensões de reforma e de aposentação, alterando o artigo 76º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de Dezembro (OE2014).

Independentemente da determinação rigorosa do fundamento da inconstitucionalidade – consista este numa articulação entre os princípios da proporcionalidade e da igualdade ou, mais simplesmente, na invocação isolada deste último –, o que se me afigura decisivo, no sentido da inconstitucionalidade, é que foi o próprio Governo, no Relatório do OE2013, que explicitou que considerava que o limite abaixo do qual não seriam atingidos os pensionistas – €1350 – equivalia ao limite aplicado, para o mesmo efeito, aos trabalhadores ativos, de €1500, assim clarificando o padrão de igualdade que considerava subjacente.

Como sustentar agora que a redução do primeiro, e só dele, para €1000 não ofende, pelo menos, o princípio da igualdade?

João Pedro Caupers

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei vencido quanto à decisão da alínea b), por considerar que a contribuição para a ADSE das entidades empregadoras prevista no artigo 47.º-A do Decreto-Lei n.º 118/93, de 25 de fevereiro, na redação do Decreto-Lei n.º 105/2013, de 30 de julho, sendo destinada ao financiamento do sistema de benefícios assegurados pela ADSE, como expressamente resulta desse preceito, constitui uma obrigação contributiva relativa a um subsistema de saúde que é similar

à contribuição que, no âmbito da segurança social, incide sobre as entidades patronais.

A contribuição para a ADSE configura, nesses termos, uma contribuição financeira a favor de entidade pública, integrando uma categoria tributária constitucionalmente reconhecida (artigo 165.º, n.º 1, alínea i), da Constituição), sendo irrelevante que provenha de serviços integrados na Administração Pública ou de organismos públicos autónomos, quando é certo que a sua exigibilidade resulta de um princípio de equiparação dos serviços e organismos abrangidos às entidades patronais, para efeito do financiamento das prestações sociais concedidas pela ADSE e em vista à sustentabilidade do sistema.

Neste contexto, a contribuição não pode ser tida como uma mera receita de certos serviços e organismos que possa ser afetada indistintamente ao financiamento de despesas públicas, pelo que a norma do artigo 14º, n.º 2, da Lei do Orçamento do Estado para 2014, na redação da Lei n.º 30/2013, de 14 de março, ao fazer reverter a favor dos cofres do Estado 50% da receita da contribuição da entidade empregadora prevista naquele artigo 47.º-A, põe em causa o caráter de bilateralidade da contribuição, em violação dos princípios tributários com assento constitucional, em especial no que se refere ao objetivo financeiro do sistema fiscal (artigo 103.º, n.º 1, da Constituição).

Carlos Fernandes Cadilha