

## NOTA TÉCNICA

de

**Desenvolvimento Jurídico-Europeu e Jurídico-Constitucional das Exposições de Motivos das propostas de lei do Governo que deram origem a um conjunto de normas constantes:**

- a) do Decreto n.º 262/XII, que cria a Contribuição de Sustentabilidade e ajusta a taxa contributiva dos trabalhadores do sistema previdencial de segurança social e do regime de proteção social convergente, e
- b) do Decreto n.º 264/XII, que estabelece os mecanismos de reduções remuneratórias temporárias e suas condições de reversão

### **1. Considerações iniciais**

Nos termos do n.º 1 do artigo 278.º da Constituição, o Presidente da República apresentou junto do Tribunal Constitucional dois pedidos de fiscalização preventiva da constitucionalidade de um conjunto de normas constantes dos decretos da Assembleia da República n.º 262/XII e n.º 264/XII.

No essencial, o primeiro dos diplomas indicados veio adotar as medidas necessárias à sustentabilidade duradoura dos sistemas de segurança social, repartindo o *onus de sustentabilidade* dos regimes públicos de pensões pelos seus beneficiários – através da criação da Contribuição de Sustentabilidade –, pelos trabalhadores no ativo - alterando marginalmente as suas contribuições para os sistemas de previdência social – e pelos contribuintes em geral, adicionando um quarto de ponto à taxa normal de IVA e consignando a respetiva receita ao sistema de pensões, e regulando o modo de actualização anual das pensões, como base em indicadores de natureza económica, demográfica e de financiamento.

O segundo dos diplomas indicados veio estabelecer, por sua vez, os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão no prazo máximo de quatro anos.

Concretamente, as normas cuja apreciação foi requerida são as seguintes:

- a) **Decreto n.º 262/XII: normas constantes dos números 1 e 2 do Artigo 2.º**, que procede à delimitação do âmbito de aplicação da Contribuição de Sustentabilidade;

- b) **Decreto n.º 262/XII: normas constantes dos números 1 a 5 do Artigo 4.º**, que define as regras de cálculo da Contribuição de Sustentabilidade;
- c) **Decreto n.º 262/XII: normas constantes dos números 1 a 4 do Artigo 6.º**, que estabelece regras tendentes à atualização das pensões;
- d) **Decreto n.º 264/XII: normas constantes dos números 1 a 15 do Artigo 2.º**, que fixa as reduções remuneratórias temporárias a aplicar;
- e) **Decreto n.º 264/XII: normas constantes dos números 1 a 3 do Artigo 4.º**, que estabelece os termos da reversão gradual da redução remuneratória temporária.

Delimitado o objeto dos dois pedidos apresentados, a presente Nota Técnica vem enunciar as linhas essenciais de argumentação do Governo, enquanto autor das Propostas de Lei que viriam estar na origem dos dois Decretos ora sob escrutínio, em defesa da constitucionalidade das normas cuja fiscalização é requerida.

## 2. Sumário

Antes de entrarmos na análise das medidas agora submetidas à apreciação do Tribunal Constitucional, importa começar por fazer um sumário breve da presente Nota, assinalando-se os pontos essenciais que serão tratados em cada um dos seus Capítulos.

Assim, a presente Nota encontra-se estruturada em 6 partes:

- (i) Numa primeira Parte, e de certa forma como pano de fundo do que será discutido ao longo da presente Nota, proceder-se-á a uma digressão histórica das medidas sobre salários e pensões adotadas no período temporal de 2010 a 2014, sendo aí possível detetar duas tendências muito claras:
  - uma primeira, a de que o legislador viu a sua ação fortemente condicionada pelo contexto de excecionalidade em que vivemos há vários anos (ainda que com maior expressão desde a assinatura em 2011 do Programa de Ajustamento Económico-Financeiro), sendo sistematicamente forçado a ajustar as suas políticas e prioridades para fazer face ao agravamento continuado das dificuldades de ordem conjuntural e estrutural;
  - uma segunda, a de que as medidas adotadas no período em questão foram-no dentro de uma determinada lógica de programação e coerência e de uma determinada dinâmica interna (decorrente de várias decisões do Tribunal Constitucional que invalidaram medidas orçamentais) e externa (em função das 12 avaliações a que o Estado português foi sujeito na vigência do PAEF), tendo o legislador, ao longo deste processo, intentado distribuir de forma equitativa os sacrifícios necessários e reduzindo excepcionalmente pensões apenas quando outros caminhos que testou se revelaram infrutíferos.

- (ii) Uma segunda Parte será dedicada à identificação da extensa malha de obrigações e vinculações jurídicas europeias a que o Estado Português se encontra submetido no âmbito do Direito da União Europeia. Como se demonstrará e tendo em especial conta a referência que é feita no pedido do Presidente da República ao facto de os decretos sob apreciação visarem “aprovar as medidas destinadas ao cumprimento das obrigações internacionais do Estado, resultantes em particular do Pacto de Estabilidade e Crescimento e do Tratado Orçamental”, tais vinculações dizem respeito (para aquilo que para a presente sede releva) à definição não apenas das metas do défice a alcançar mas, também, das obrigações de meios para atingi-las. Associados a essas metas encontram-se pesados mecanismos de cariz sancionatório. O reforço dos princípios da governação económica e de coordenação das políticas financeiras conheceram desde 2011 um aprofundamento expressivo como forma, não só de combater mais eficazmente a crise financeira, em particular na zona euro, mas de elevar a qualidade e robustez da União Económica e Monetária. Isso traduziu-se em mecanismos e instrumentos – novos e reforçados – de prevenção, monitorização e correção de desequilíbrios económico-financeiros nos Estados-Membros, com o conseqüente acréscimo de vinculações do Estado português perante as instituições europeias;
- (iii) Numa terceira Parte, entraremos mais em detalhe nas medidas cuja constitucionalidade está em apreciação. Começaremos nesse sentido pelo enquadramento do problema de sustentabilidade dos sistemas públicos de pensões, avançando de seguida por uma digressão pela mais recente jurisprudência do Tribunal Constitucional em matéria de pensões, particularmente o Acórdão relativo à medida da convergência das pensões da Caixa Geral de Aposentações, procurando aí enunciar-se as balizas que têm sido seguidas por este Tribunal nas suas decisões (tanto de inconstitucionalidade como de não inconstitucionalidade). Teremos aí a ocasião de demonstrar que a Contribuição de Sustentabilidade constitui um instrumento de garantia duradoura da sustentabilidade dos sistemas públicos de pensões, procedendo a um alargamento mais equitativo do ónus de sustentabilidade do sistema no seu conjunto (abrangendo tanto as pensões pagas da CGA como as da Segurança Social) e permitindo uma efetiva e significativa recuperação de rendimento aos pensionistas, ficando por esta via também confirmado que esta é uma medida de sustentabilidade e não de excecionalidade;
- (iv) Numa quarta Parte será feito o mesmo desenvolvimento das matérias das reduções remuneratórias temporárias que têm vindo a vigorar desde 2011, também à luz da jurisprudência relevante sobre o tema;

- (v) A quinta Parte será reservada a uma avaliação da conformidade constitucional das normas da Contribuição de Sustentabilidade sob sindicância. Nesse âmbito, a validade das mesmas será “testada” através do seu confronto com um conjunto nuclear de princípios de primeira grandeza. As conclusões alcançadas, como explicaremos em detalhe mais adiante, apontam no sentido de que as medidas agora em jogo, apesar de obrigarem a sensíveis exercícios de balanceamento entre valores e interesses constitucionalmente sedeados, não padecem de qualquer vício determinante da sua invalidade. Não são, por isso, inconstitucionais.
- (vi) Na última Parte da presente Nota será feito o confronto das normas sobre reduções remuneratórias temporárias com os princípios constitucionais, concluindo-se também pela sua não inconstitucionalidade.

### **3. Processos de Fiscalização Preventiva: Nota comum**

Ainda a título prévio, refira-se que a presente Nota abordará as normas constantes dos dois pedidos de fiscalização preventiva submetidos pelo Presidente da República, não obstante terem os mesmos sido apresentados separadamente (dando, por isso, origem a processos distintos).

Entendeu-se que a sua junção numa única Nota facilitaria a exposição dos fundamentos de constitucionalidade das normas dos dois diplomas identificados. Aliás, acrescente-se, o Tribunal Constitucional anunciou já que se pronunciará sobre ambos os pedidos de fiscalização no mesmo dia (no caso, no dia 14 de agosto).

### **4. Índice da presente Nota Técnica**

Parte I – Excurso Histórico das medidas legislativas sobre salários e pensões (2010-2014)

Parte II - As vinculações decorrentes de atos jurídicos da União Europeia que impendem sobre Portugal no âmbito da União Económica e Monetária (UEM), em particular no que respeita a limites ao défice e às medidas a adotar para cumprir esses limites

Parte III - Do carácter duradouro e estrutural da Contribuição de Sustentabilidade

Parte IV - Do carácter extraordinário e transitório das reduções remuneratórias aplicáveis aos trabalhadores pagos por verbas públicas

Parte V - Da conformidade constitucional da Contribuição de Sustentabilidade com os princípios da proteção da confiança, da proporcionalidade e da justiça intergeracional e intrageracional

Parte VI - Da conformidade constitucional das reduções remuneratórias temporárias com os princípios da proteção da confiança, da proporcionalidade e da igualdade proporcional.

**Anexos:**

Anexo I – Relatório de Avaliação Actuarial do regime de pensões da Caixa Geral de Aposentações – Formulação Atual e Impacto das Medidas Legislativas, da autoria do Professor Doutor Jorge Miguel Bravo (coordenação científica), da Professora Doutora Lourdes Belchior Afonso e da Professora Doutora Gracinda Rita Guerreiro

Anexo II - Relatórios sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social anexos aos Orçamentos do Estado de 2012, 2013 e 2014.

## PARTE I

### Excurso histórico das medidas legislativas sobre salários e pensões (2010-2014)

Como é sobejamente conhecido, os últimos anos têm sido marcados por uma conjuntura nacional e internacional de grande dificuldade e exigência ao nível económico e financeiro, conjuntura essa que tem pedido a todos, sem exceção, um esforço muito significativo, em muitos casos que vai muito para além daquele que seria pedido num quadro de dita normalidade.

Um dos momentos decisivos deste período foi, inquestionavelmente, a assinatura em maio de 2011 do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) entre o Estado Português, a Comissão Europeia, o FMI e o BCE, o qual, logo na sua versão originária, veio definir determinadas e importantes metas orçamentais a atingir pelo Estado Português.

A verdade, porém, é que, decorrido muito pouco tempo, viria a ser identificado um significativo desvio orçamental face às estimativas que sustentaram o acordo com a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional, não inferior a mais 1,5% do PIB.

Renegociar as metas poucos dias depois do início do PAEF era inaceitável para os credores e significaria um golpe profundo na credibilidade externa da República Portuguesa, algo que a prazo imporia maiores sacrifícios coletivos.

Assim, Portugal, que já se encontrava sujeito desde 19 de Janeiro de 2010 a um Procedimento por Défice Excessivo, iniciou um exigente processo de consolidação orçamental muito longe do ponto de partida esperado e que constituíra a base das negociações do Programa. O padrão de ajustamento teve que ser mais exigente que o esperado porque o ponto de partida era também substancialmente pior do que o apresentado na negociação. A história de todo o programa de ajustamento em matéria de consolidação orçamental é, em larga medida, marcada por essa deficiente calibragem no desenho inicial do Programa e pela constante tentativa de cumprir o padrão de consolidação acordado.

Para compensar um desvio daquela magnitude, o legislador anuncia logo em julho de 2011 uma redução progressiva do subsídio de Natal que chegava a uma redução em 50% do mesmo subsídio para os rendimentos mais elevados. Essa medida – inesperada mas necessária – permitiu colmatar grande parte do desvio desse ano. Por outro lado, essa

medida somou-se, note-se, às medidas já constantes do Orçamento de 2011, aprovado muito antes mesmo da assinatura do PAEF.

No entanto, como todas estas medidas não eram permanentes, o problema continuava a colocar-se para 2012 e anos seguintes.

No entanto, como a medida não era permanente, o problema continuava a colocar-se para 2012 e anos seguintes.

---

#### **Quadro-resumo 2011**

- Salários FP: redução entre 3,5% a 10% de forma progressiva, a partir de €1.500 brutos. Redução média de 5%;
- Pensões: a CES é criada no OE2011, pelo Governo anterior, abrangendo rendimentos superiores a €5.000.
- Pensões: Memorando original, assinado em maio de 2011, definia para OE2012:  
1.11 Reduce pensions above EUR 1,500 according to progressive rates applied to the wages of the public sector as of January 2011, with the aim of yielding savings of at least EUR 445 million.
- Redução progressiva até 50% do subsídio de natal

---

Assim sendo, o legislador decidiu adoptar no OE2012 a medida de redução de dois subsídios e duas pensões (acima dos € 1.100 mensais). O objetivo era corrigir esse desvio inicial e continuar a trilhar o caminho de consolidação orçamental (a meta acordada para 2012 era um défice de 4,5% do PIB).

Embora esta medida fosse também de duração limitada, permitiria reduzir consideravelmente a despesa pública (recorde-se que o PAEF exigia que a consolidação fosse preferencialmente feita do lado da despesa, numa proporção de 2 para 1) e abria espaço a que um conjunto de medidas de racionalização da política salarial fosse concretizado. Tais medidas, aliadas à natural redução de efetivos (por reforma e restrições à entrada), reduziria de forma estrutural a massa salarial das APs, tornando-a consentânea com as reais capacidades das contas públicas e da economia portuguesa em geral.

A medida viria, no entanto, a ser declarada inconstitucional pelo Acórdão n.º 353/2012 de 5 de julho.

---

#### **Quadro-resumo 2012**

- Salários FP: manutenção da redução média de 5%.
- Salários FP: suspensão do subsídio férias e natal acima dos €1.100/mês.
- Pensões: Dada a decisão de suspender o pagamento dos dois subsídios férias e natal aos pensionistas, Governo decide apenas aplicar a CES original (a partir dos €5.000).

- Em Julho de 2012, Tribunal Constitucional declara inconstitucional a suspensão dos dois subsídios mas restringe os efeitos da decisão durante o ano em causa.
- 

O défice inicialmente acordado em maio de 2011 para o exercício orçamental de 2013 era de 3%. A situação real das economias portuguesa e europeia sugeria uma revisão das metas, uma vez que seria impossível atingir o objetivo definido sem consequências particularmente perniciosas para o funcionamento do Estado e da economia em geral. A credibilidade entretanto conquistada pelo cumprimento do PAEF tornava finalmente possível um processo realista de renegociação das metas. Durante a 5ª avaliação do Programa a meta do défice para 2013 passou dos 3% do PIB originais para 4,5% do PIB. Mais tarde, na 7ª avaliação, conseguiu-se a flexibilização para os 5,5%.

Ainda assim, mesmo essa meta mais realista era difícil de alcançar. Em primeiro lugar, Portugal continuava a ter de recuperar do desvio original no desenho do Programa. Em segundo lugar, a atividade económica e o desemprego encontravam-se em níveis piores do que inicialmente estimado. Recordemos que se viveu durante esse período porventura o período mais crítico da crise da zona euro e das suas consequências para a generalidade das economias europeias, sobretudo para os países sob maior pressão (Portugal, Grécia, Espanha, Itália, Eslovénia e Chipre).

Qual foi então a alteração de estratégia para 2013 para fazer face a esta circunstância? Em primeiro lugar, a medida de redução de salários e pensões é revista para de forma a dar cumprimento ao decidido no Acórdão n.º 352/2012. Em segundo lugar, essa menor redução de despesa teve de ser compensada por um considerável aumento da carga fiscal.

---

#### **Quadro-resumo 2013**

- Salários FP: manutenção da redução média de 5%.
- Salários FP: em cumprimento da decisão do TC, o legislador opta por uma redução equivalente a um dos subsídios (acima dos €1.100/mês), por um lado, e pelo aumento do IRS, de forma a distribuir o esforço pela sociedade no seu todo.
- Pensões: em cumprimento da decisão TC, o legislador opta por uma redução equivalente a 0,9 de um subsídio (para pensões superiores a €1.100/mês).
- Salários FP e Pensões: Em 5 de abril de 2013, Tribunal Constitucional considera que mesmo estas reduções são inconstitucionais, com efeitos retroativos. Assim, os Funcionários Públicos apenas tiveram nesse ano a redução média de 5%. Quanto aos pensionistas, reintroduz-se a CES prevista no memorando originário, mas com o limiar de €1.350 (menor que limiar aplicado a funcionários públicos porque estes pagam TSU de 11%, ao contrário dos pensionistas). Decisão do TC de abril 2013 declara CES constitucional.
- Pensões: Para vigorar a partir de 2014, é preparada proposta de convergência das pensões da CGA com as pensões do regime geral, que seria acompanhada pela eliminação da CES para os

FP abrangidos pela medida de convergência. Medida é fiscalizada preventivamente e em dezembro 2013 o Tribunal Constitucional declara a sua inconstitucionalidade.

---

Em Abril de 2013, o Tribunal Constitucional decidiu que a medida revista em baixa de redução salarial é também ela inconstitucional. Desta vez a decisão produziu efeitos imediatos, causando o espectro de um grande desvio na execução orçamental e, portanto, nas metas acordadas (e recentemente revistas) e consequente incumprimento do PAEF.

A decisão “reabre” a 7ª avaliação, ficando Portugal obrigado a encontrar de forma imediata medidas que compensem e fechem o desvio orçamental entretanto gerado. Tal é feito com um misto de medidas permanentes e extraordinárias, essencialmente retiradas do processo de “análise de despesa pública” que estava em curso. Estas incluíam algumas que subsequentemente foram consideradas constitucionais (ex.: 40 horas semanais nas Administrações Públicas) e outras que vieram a ser declaradas também inconstitucionais (requalificação e mobilidade na AP).

Para 2014, colocava-se mais uma vez a questão de identificar medidas permanentes e de maior qualidade, de forma a completar o caminho de consolidação e substituir as medidas sucessivamente inviabilizadas.

Uma das medidas de maior importância (para 2014 e os anos seguintes) foi a de convergência das pensões da Caixa Geral de Aposentações com as do Regime Geral da Segurança Social. A medida em causa visava promover a sustentabilidade do sistema, acelerar o caminho da convergência entre sistemas e iniciar a correção da iniquidade de alguns portugueses terem direito a uma melhor pensão que a de outros com histórias contributivas semelhantes. A medida foi isolada do processo legislativo do OE 2014, de forma a permitir a eventual fiscalização preventiva da sua constitucionalidade. Tal efetivamente ocorreu, tendo o Tribunal Constitucional declarado a sua inconstitucionalidade por intermédio do Acórdão n.º 862/2013. Assim, com o OE2014, o Governo submeter à Assembleia da República uma Proposta de Lei de Orçamento Retificativo com um conjunto de alterações à CES e à ADSE para alcançar os mesmos efeitos orçamentais colocados em crise pela decisão do Tribunal Constitucional, sem prejuízo da necessidade de medidas duradouras para os anos seguintes. As alterações à CES e à ADSE viriam a ser julgadas conformes à Constituição pelo Tribunal Constitucional no seu recente Acórdão n.º 572/2014.

Uma segunda medida substitutiva, esta inscrita no OE de 2014 e necessária para a consolidação em 2014 passava pelo alargamento da redução salarial fixada desde 2011 (a redução salarial média de 5%). Nesse âmbito, baixou-se o limiar a partir do qual se aplicava, alargando-se as reduções a um conjunto maior de funcionários.

No entanto, o novo desenho da redução salarial na AP foi também ele declarado inconstitucional no Acórdão n.º 413/2014, de 30 de maio passado. O Governo viu-se então forçado a regressar, através de Proposta de Lei que submeteu à Assembleia da República (e que viria dar origem ao Decreto n.º 264/XII) à medida desenhada pelo Governo anterior (que já foi considerada constitucionalmente conforme no Acórdão n.º 396/2011 e no Acórdão 187/2013).

---

#### Quadro-resumo 2014

- Salários FP: Para fazer face a impossibilidade de redução de um subsídio, Governo opta no OE2014 por alterar a medida de redução salarial introduzida em 2011 (redução média de 5%): redução entre 2,5% e 12%. Limiar fixa-se nos € 675 valor a partir do qual taxa aumenta de forma progressiva até os 12% acima dos €2.000.
- Salários FP: no final de maio passado, o TC decide pela inconstitucionalidade desta medida fazendo valer essa inconstitucionalidade apenas a partir do momento da decisão.
- Salários FP: Governo legisla no sentido de reestabelecer anterior redução salarial média de 5% a partir dos €1.500 (com o desenho definido pelo anterior Governo).
- Salários FP: face à decisão de inconstitucionalidade da medida de convergência, Governo decide ainda acelerar o processo de sustentabilidade da ADSE, SAD e ADM, aumentando contribuição do trabalhador de 2,25% em 2013 para 3,5 em 2014 (OER2014).
- Pensões: face à decisão de declarar inconstitucional a medida da convergência, Governo decide em OER alterações à CES: limiar da CES é reduzido de €1.350 para €1.000.
- Pensões: no final de julho de 2014, o TC pronuncia-se no sentido da constitucionalidade das medidas que preconizavam o alargamento do âmbito de incidência da CES e o aumento das contribuições dos beneficiários para a ADSE.

---

Para 2015, destacam-se duas decisões em matéria de política orçamental. Em primeiro lugar, o começo da reversão, que terá de ser gradual, das medidas de redução salarial aos funcionários públicos (sendo que já para 2015 será revertido 20% da redução). Em segundo lugar, em consonância com o Acórdão n.º 862/2013 de dezembro, bem como mais recentemente o Acórdão n.º 572/2014, a adoção de uma medida duradoura no domínio das pensões estendendo o *onus da sustentabilidade* da segurança social à sociedade no seu conjunto, incluindo pensionistas, trabalhadores no ativo e contribuintes em geral.

Assim, o Governo estende o esforço de modo transversal, aumentado marginalmente a TSU de todos os trabalhadores assim como o IVA, consignando essa receita adicional à sustentabilidade do sistema público de pensões.

**Quadro-resumo 2015 - em diante**

- Salários FP: Assembleia da República aprova Reduções Remuneratórias Temporárias através do Decreto n.º 264/XII
  - Salários FP: integração de carreiras da FP na tabela remuneratória única
  - Salários FP: alteração ao regime de suplementos salariais.
  - Pensões: em consonância com o Acórdão do TC de Dezembro 2013, o Governo trabalhou ao longo de 2014 no desenvolvimento de uma medida duradoura, no quadro de uma reforma mais permanente da Segurança Social, vindo a Assembleia da República a aprovar a Contribuição de Sustentabilidade (e as medidas conexas em sede de IVA e TSU) através do Decreto n.º 262/XII
-

## PARTE II

**As vinculações decorrentes de atos jurídicos da União Europeia que impendem sobre Portugal no âmbito da União Económica e Monetária (UEM), em particular no que respeita a limites ao défice e às medidas a adotar para cumprir esses limites**

### **1. Introdução: o novo quadro normativo da coordenação e governação da UEM**

Começaremos por apresentar o quadro das obrigações que, presentemente, o Direito Europeu impõe à República Portuguesa, no quadro da coordenação e governação na União Económica e Monetária de que o nosso país faz parte e, em particular, no quadro do Procedimento por Défice Excessivo (PDE) a que Portugal continua presentemente sujeito.

Tal quadro normativo de Direito da UE mudou substancialmente face àquele que existia em 2010/2011 quando o Tribunal Constitucional proferiu o seu “primeiro acórdão” n.º 396/2011, em setembro de 2011. Essa mudança foi no sentido de um reforço significativo das obrigações impostas aos Estados Membros no âmbito da UEM, quer quanto ao seu âmbito quer quanto à sua natureza. Trata-se de um quadro normativo que, como tem sido assinalado <sup>1</sup>, tem «um impacto direto nas decisões orçamentais nacionais, que se situam no coração da constituição política» dos Estados Membros.

Importa destacar, a este respeito, para o tratamento das questões que agora nos ocupam, a adoção, no âmbito da UE, desde o final de 2011, de um conjunto de medidas legislativas destinadas a reforçar a coordenação das políticas económicas e financeiras entre os Estados-Membros, bem como os mecanismos de supervisão e aplicação das obrigações decorrentes da participação na UEM. Estas medidas vieram estabelecer uma estrutura renovada do sistema de governo económico europeu, consubstanciada em 3 grandes grupos de instrumentos normativos.

Em primeiro lugar, o denominado “six pack” adotado em novembro de 2011 que a Comissão Europeia considerou «um pacote legislativo que constitui o maior reforço da governação económica na UE e na área do euro desde o lançamento da União Económica e Monetária». Com este pacote, pretende-se assegurar, nas palavras da Comissão, «uma supervisão mais ampla e melhorada das políticas orçamentais, mas também das políticas macroeconómicas e das reformas estruturais, tendo em conta as deficiências da legislação

---

<sup>1</sup> Assim, CORRADO CARUSO/ MARTA MORVILLO, «European Governance and budgetary rules in the European context: a call for a new European constitutionalism», Paper submitted to the 2014 World Congress of the International Association of Constitutional Law – Workshop 12 – Constitutions and financial crisis, 2014, p. 2.

em vigor. Os Estados-Membros incumpridores serão sujeitos aos novos mecanismos de execução»<sup>2</sup>. O “six pack” é constituído por:

- Regulamento (UE) n.º 1175/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de novembro, e Regulamento n.º 1177/2011 do Conselho de 8 de novembro, que procedem a alterações ao Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

Recorde-se que o PEC integra os Regulamentos n.º 1466/97, de 7 de julho, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas – em substância, este é o Regulamento que contém a parte “preventiva” do PEC – e o Regulamento n.º 1467/97 (CE) de 7 de julho, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos – o Regulamento que contém a parte dita “corretiva” do PEC;

- Regulamento (UE) n.º 1173/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro, relativo ao exercício eficaz da supervisão orçamental na área do euro;
- Regulamento (UE) n.º 1174/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro, relativo às medidas de execução destinadas a corrigir os desequilíbrios macroeconómicos excessivos na área do euro;
- Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos;
- Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de Novembro, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros.

Em segundo lugar, o Tratado sobre estabilidade, coordenação e governação da União Económica e Monetária, de 2 de março de 2012 (Tratado Orçamental). Trata-se de um Tratado inter-governamental que está, no entanto, intimamente relacionado, quer do ponto de vista institucional quer do ponto de vista material, com o Direito da União Europeia, em particular ao estabelecer obrigações que são depois vertidas em atos da União Europeia.

O Tratado Orçamental, que estabelece um conjunto de regras de equilíbrio orçamental e prevê apertados mecanismos de fiscalização e correção, foi aprovado e ratificado no nosso país em 2012, com amplo consenso no Parlamento, contando com os votos favoráveis de PSD e CDS e do maior partido da oposição, que inclusivamente decretou disciplina de voto no tema. O Tratado entrou em vigor na ordem interna a 1 de janeiro de 2013

Por último, o denominado “two-pack”, adotado em maio de 2013, constituído por:

---

<sup>2</sup> *Governança económica da UE: Comissão apresenta um amplo pacote de medidas legislativas*, IP/10/1199, 29/09/2010, Bruxelas.

- Regulamento (UE) n.º 472/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio, relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros da área do euro afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira;
- Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro.

Trata-se de um quadro normativo (ou de uma rede de normas) complexo, que desenvolve e adensa o quadro normativo pré-existente relativo à coordenação económica, financeira e orçamental na União, plasmado, designadamente, nos artigos 121.º, 126.º, 136.º do TFUE e no PEC.

Diga-se, desde já, que resulta deste (renovado) quadro normativo e da sua aplicação a Portugal que há, em primeiro lugar, seguramente, metas impostas à República Portuguesa, por atos jurídicos da União, no que respeita ao défice nominal que Portugal poderá ter em 2014 e 2015, no valor de 4% e de 2,5% do PIB respetivamente. Essas metas decorrem do quadro legal que rege o procedimento relativo ao défice excessivo a que Portugal está presentemente sujeito<sup>3</sup>. Deste quadro normativo resultam também, em segundo lugar, imposições para a República Portuguesa quanto ao tipo de medidas a adotar para atingir as metas do défice que lhe são fixadas.

## **2. A relevância dos atos jurídicos da UE na definição das metas do défice a atingir por Portugal**

Desde logo, o artigo 126.º, n.º 1, TFUE, estabelece que «[o]s Estados-Membros devem evitar défices orçamentais excessivos»<sup>4</sup>. Se é certo que os Estados-membros permanecem responsáveis pelas respetivas políticas orçamentais nacionais, estas não deixam de ficar subordinadas às disposições do Tratado, tendo os Estados-membros de tomar as medidas necessárias ao cumprimento das suas obrigações nos termos do Tratado<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Toda a informação sobre o procedimento por défice excessivo de Portugal, em curso, encontra-se em [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/deficit/countries/portugal\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/portugal_en.htm)

<sup>4</sup> Isto mesmo é recordado pelo Legislador Europeu no considerando n.º 4 do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho de 7 de Julho de 1997 relativo à aceleração e clarificação e aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (JO L 209 de 2.8.1997, p. 6), com a redação que resulta do Regulamento (UE) n.º 1177/2011 do Conselho, de 8 de Novembro de 2011 (JO L 306 de 23.11.2011, p. 33). Recordar-se aí, nesse considerando n.º 4, o artigo 126.º TFUE que «vincula claramente os Estados-membros a evitarem défices orçamentais excessivos».

<sup>5</sup> Recordar isto mesmo o considerando 6 do Regulamento (CE) n.º 1467/97, assinalando que «na terceira fase da UEM os Estados-membros permanecem responsáveis pelas respetivas políticas orçamentais nacionais, subordinadas às disposições do Tratado» e que «os Estados-membros tomarão as medidas necessárias ao cumprimento das suas obrigações nos termos do Tratado».

No n.º 2 do mesmo artigo 126.º TFUE, estabelecem-se, depois, limites para o défice orçamental dos Estados-membros, de acordo com critérios definidos tendo em conta valores de referência que se encontram especificados no Protocolo relativo ao procedimento aplicável em caso de défice excessivo anexo aos Tratados.

Nesse protocolo explicita-se que os valores de referência a que se refere o n.º 2 do artigo 126.º TFUE são: – de 3% para a relação entre o défice orçamental programado ou verificado e o produto interno bruto a preços de mercado; – 60% para a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto a preços de mercado.

O n.º 6 do artigo 126.º TFUE determina, por um lado, que «o Conselho, sob proposta da Comissão, e tendo considerado todas as observações que o Estado-Membro interessado pretenda fazer, decidirá, depois de ter avaliado globalmente a situação, se existe ou não um défice excessivo.» Foi com esta base jurídica que foi adotada a Decisão do Conselho de 19 de janeiro de 2010 sobre a existência de um défice excessivo em Portugal <sup>6</sup>, onde se concluiu pela existência desse défice excessivo.

O n.º 7 seguinte do Artigo 126.º TFUE estabelece que «[s]empre que, nos termos do n.º 6, o Conselho decida que existe um défice excessivo, adota sem demora injustificada, sob recomendação da Comissão, recomendações que dirige ao Estado-Membro em causa, para que este ponha termo a essa situação num dado prazo.»

Tendo em vista proceder à aceleração, clarificação e aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos o Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho relativo à aceleração, clarificação e aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos <sup>7</sup>, com a redação atual – ou seja após as alterações introduzidas nomeadamente em 2011 <sup>8</sup> – vem estabelecer, para o que aqui nos interessa, no seu artigo 3.º, n.º 4, *inter alia*, que «[a] recomendação do Conselho adotada nos termos do artigo 126.º, n.º 7, do TFUE, deve estabelecer um prazo máximo de seis meses para que o Estado-Membro em causa tome medidas eficazes. Se a gravidade da situação o justificar, o prazo para a tomada de medidas eficazes pode ser de três meses. A recomendação do Conselho deve igualmente estabelecer um prazo para a correção da situação de défice excessivo, que deverá ser realizada no ano seguinte à sua identificação, salvo se se verificarem circunstâncias especiais. Na sua recomendação, o Conselho deve exigir que o Estado-Membro cumpra os seus objetivos orçamentais anuais que, com base nas previsões subjacentes à recomendação, possibilitem uma melhoria anual mínima de 0,5 % do PIB, como valor de referência, do seu saldo corrigido de variações

---

<sup>6</sup> JO L 125 de 21.5.2010, pp. 44-45.

<sup>7</sup> JO L 209 de 2.8.1997, pp. 6 ss.

<sup>8</sup> Essas alterações foram introduzidas, como já se referiu, pelo Regulamento (UE) n.º 1177/2011 do Conselho, de 8 de Novembro, que altera o Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos. Este Regulamento n.º 1177/2011 integra o “Six-Pack” e veio reforçar, ao nível dos Procedimentos relativos aos Défices Excessivos, a eficácia das Recomendações do Conselho e os mecanismos sancionatórios em caso de incumprimento dessas Recomendações.

cíclicas, líquido de medidas pontuais ou temporárias, a fim de assegurar a correção da situação de défice excessivo no prazo fixado na recomendação.»

Adiante-se, desde já, que foi precisamente com base no artigo 126.º, n.º 7 do TFUE, complementado com as disposições referidas do Regulamento n.º 1467/97, que – na sequência da Decisão do Conselho de 10 de janeiro de 2010 que concluiu pela existência de um défice excessivo em Portugal – vieram a ser adotadas várias Recomendações do Conselho, no âmbito do PDE, com vista a pôr termo ao défice orçamental excessivo português.

As alterações introduzidas em 2011 ao Regulamento n.º 1467/97 vieram também reforçar a força jurídica atribuída às Recomendações do Conselho nesta matéria. De facto, o Regulamento cria certas obrigações juridicamente vinculativas a partir das Recomendações em causa.

Note-se que o n.º 4-A do artigo 3.º do Regulamento 1467/97, conforme alterado em 2011, estabelece que «[n]o prazo fixado no n.º 4, o Estado-Membro em causa deve comunicar ao Conselho e à Comissão as medidas tomadas em resposta à recomendação do Conselho adotada nos termos do artigo 126.º, n.º 7, do TFUE. O relatório deve incluir os objetivos relativos à despesa e receita pública e às medidas discricionárias tanto no lado da despesa como no da receita, devendo esses objetivos ser consentâneos com a recomendação do Conselho, bem como informações sobre as medidas tomadas e a natureza das medidas previstas para o cumprimento dos objetivos.»

Além disso, nos termos dos números 8 e 9 do artigo 126.º TFUE «[s]empre que verificar que, na sequência das suas recomendações, não foram tomadas medidas eficazes no prazo estabelecido», não só o Conselho poderá tornar públicas as suas recomendações, como, em caso de persistência do Estado-membro «em não pôr em prática as recomendações do Conselho, este pode decidir notificar esse Estado-Membro para, num dado prazo, tomar medidas destinadas a reduzir o défice para um nível que o Conselho considerar necessário para obviar à situação.»

O Artigo 7.º do Regulamento n.º 1467/97 (com as alterações introduzidas em 2011) estabelece, mais pormenorizadamente, consequências sancionatórias para o Estado-Membro que não cumpra com os «atos jurídicos do Conselho adotados nos termos do artigo 126.º, n.º 7» do TFUE, designadamente, ao nível da previsão dos prazos para a adoção de sanções em caso de incumprimento desses atos jurídicos do Conselho adotados com base no artigo 126.º, n.º 7 TFUE, que são, precisamente, Recomendações específicas do Conselho dirigidas a Estados-membros sujeitos a um PDE.

Resulta claramente destes preceitos que as Recomendações específicas dirigidas a um Estado-Membro, no âmbito de um PDE, são atos jurídicos que têm de ser cumpridos, sob pena de esse Estado-Membro ficar sujeito a sanções previstas, designadamente, no artigo 126.º, n.º 11, TFUE. Não interessa aqui, em bom rigor, discutir, de modo geral e abstrato, qual a força jurídica de Recomendações do Conselho, uma vez que são as próprias normas

dos Regulamentos que impõem certas obrigações aos Estados-membros sujeitos a um PDE, designadamente, de atuarem de modo consentâneo com essas Recomendações específicas e de as cumprirem e porem em prática, prevendo ainda, esses Regulamentos, sanções em caso de incumprimento dessas Recomendações.

Acresce que o artigo 5.º do Regulamento n.º 1173/2011, estabelece sanções específicas (constituição pelo Estado-membro em PDE de depósitos remunerados junto da Comissão) «caso a Comissão identifique violações especialmente graves de obrigações de política orçamental estabelecidas no PEC».

Também o artigo 7.º do Tratado Orçamental determina que, «no pleno respeito das regras processuais previstas nos Tratados em que se funda a União Europeia, as Partes Contratantes cuja moeda seja o euro comprometem-se a apoiar as propostas ou recomendações apresentadas pela Comissão Europeia quando esta considerar que um Estado-Membro da União Europeia cuja moeda seja o euro viola o critério do défice no quadro de um procedimento relativo a um défice excessivo.»

Resulta do exposto que – em particular no quadro de um Procedimento por Déficit Excessivo (PDE) como aquele a que Portugal está sujeito – as Recomendações específicas adotadas pelo Conselho, por recomendação da Comissão, são de molde a limitar significativamente a ação dos Estados-membros na definição da sua estratégia orçamental. Limitam essa ação, no que respeita, não somente às metas do défice que esses Estados-Membros têm de respeitar, como também, como veremos mais atentamente adiante, através da indicação do tipo de medidas que devem ser adotadas, para assegurar o cumprimento dessas metas.

Conforme foi já referido, desde a Decisão do Conselho de 19 de Janeiro de 2010, (2010/288/UE), na qual se concluiu pela existência de um défice excessivo em Portugal, a República Portuguesa encontra-se sujeita a um PDE e, no quadro desse Procedimento, foram adotadas várias Recomendações do Conselho especificamente dirigidas a Portugal<sup>9</sup>.

Destaca-se, em particular, a Recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013, com vista a por termo a um défice excessivo em Portugal – adotada, com base, no artigo 126.º, n.º 7 do TFUE – que estabelece metas a respeitar pela República Portuguesa, até 2015. Aí se reafirma, por um lado, (recomendação 1) que «Portugal deverá pôr termo à atual situação de défice excessivo até 2015». Na recomendação 2, estabelece-se, por outro lado, que «Portugal deverá estabelecer como objetivo para o défice nominal 5,5 % do PIB em 2013, 4,0 % do PIB em 2014 e 2,5 % do PIB em 2015, o que é consistente com uma melhoria do saldo estrutural em 0,6% do PIB em 2013, 1,4% do PIB em 2014 e 0,5% do PIB em 2015.»

---

<sup>9</sup> Recorda-se que toda a informação sobre o procedimento por déficit excessivo de Portugal está em: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/deficit/countries/portugal\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/portugal_en.htm)

Importa sublinhar, novamente, que Portugal não deixou de estar sujeito, até hoje, ao PDE, mesmo após o término do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF). O PDE relativamente a Portugal não foi, em suma, encerrado/revogado <sup>10</sup>.

É certo que, de modo a evitar duplicações com as medidas impostas PAEF a que Portugal ficou submetido, desde maio de 2011, com a Decisão de Execução 2011/344/UE do Conselho, de 30 de Maio de 2011, relativa à concessão de assistência financeira da União a Portugal <sup>11</sup> que aprovou o projeto de PAEF preparado pelas autoridades portuguesas, Portugal ficou isento, como refere o artigo 12.º do Regulamento n.º 472/2013, durante o período de vigência do PAEF, da supervisão e avaliação no quadro do Semestre Europeu para a coordenação da política económica, previsto no artigo 2.º-A do Regulamento (CE) n.º 1466/97 <sup>12</sup>.

No entanto, terminado o PAEF, Portugal ficou plenamente reintegrado no quadro do Semestre Europeu, continuando plenamente sujeito, especificamente, às obrigações que sobre ele impendem no quadro do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) com as alterações a que foi subsequentemente submetido e que visam o seu reforço <sup>13</sup>, bem como, mais especificamente ainda, do PDE a que nunca deixou de estar sujeito desde 2010 e que terá de terminar em 2015 cumprindo com a meta orçamental definida.

Assim, no quadro do Semestre Europeu, em que Portugal veio agora a ser reintegrado, a recomendação 1 da Recomendação do Conselho, aprovada a 8 de Julho de 2014, relativa ao Programa Nacional de Reformas para 2014 de Portugal e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade para 2014 de Portugal, reafirma que Portugal deve, «Relativamente ao ano de 2015, aplicar rigorosamente a estratégia orçamental conforme estabelecido no Documento de Estratégia Orçamental de 2014, a fim de reduzir o défice para 2,5 % do PIB, em sintonia com a meta fixada na recomendação formulada no âmbito do procedimento relativo aos défices excessivos, procedendo simultaneamente ao necessário ajustamento estrutural.»

---

<sup>10</sup> Fala-se em «revogação» do PDE designadamente, no artigo 10.º, n.º 1 do Regulamento n.º 473/2013, revogação essa que não ocorreu no caso do PDE de Portugal.

<sup>11</sup> JO L 159 de 17.6.2011, pp. 88-92.

<sup>12</sup> O Semestre Europeu foi instituído pelo Regulamento n.º 1175/2011 que altera o Regulamento n.º 1466/97 e veio ser reforçado pelo Regulamento n.º 473/2013.

<sup>13</sup> O PEC compreende, como se disse já, uma parte “preventiva” – o sistema de supervisão multilateral estabelecido pelo Regulamento (CE) n.º 1466/97, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas que inclui o Semestre Europeu – bem como um aparte “corretiva” que consiste no procedimento destinado a evitar os défices orçamentais excessivos, previsto no artigo 126.º do TFUE e especificado pelo Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos.

### 3. A relevância dos atos jurídicos da UE quanto às medidas a adotar por Portugal para atingir as metas do défice

Importa destacar que não é apenas no que respeita às metas para o défice, que há, como vimos, atos jurídicos de Direito da União Europeia que têm de ser observados pela República Portuguesa. Com efeito, o Direito da União impõe também obrigações quanto ao modo como, em concreto, essas metas do défice devem ser asseguradas pela República Portuguesa.

Assinale-se, desde já, que a República Portuguesa, consagrou, em consonância com as suas obrigações europeias, num instrumento normativo dotado de carácter legislativo reforçado – a Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 9/2001, de 20 de agosto, com a redação da Lei n.º 41/2014, de 10 de Julho) – limites à despesa pública e mecanismos para os atingir. Concretamente, o Artigo 72.º-B, n.º 7 da referida Lei determina, relativamente ao desvio significativo face ao objetivo de médio prazo ou face ao saldo previsto na trajetória de convergência, que «[o] reconhecimento da existência de um desvio significativo é da iniciativa do Governo, mediante prévia consulta do Conselho das Finanças Públicas, ou do Conselho da União Europeia, mediante a apresentação de recomendação dirigida ao Governo, nos termos do n.º 2 do artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97, do Conselho, de 7 de julho, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas, na redação dada pelo Regulamento (UE) n.º 1175/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro.» O n.º 8, seguinte, estabelece que «[r]econhecido o desvio significativo nos termos do número anterior, é ativado o mecanismo de correção constante do artigo seguinte.» No n.º 7 desse artigo 72.º-C seguinte – com epígrafe «mecanismo de correção do desvio» – prevê-se que «o plano de correção privilegia a adoção de medidas de redução da despesa pública, bem como a distribuição do ajustamento entre os subsectores das administrações públicas em obediência aos princípios da responsabilidade e da solidariedade constantes, respetivamente, dos artigos 10.º -B e 10.º -F.»

Dando cumprimento às suas obrigações no quadro do Semestre Europeu, Portugal apresentou, a 17 de maio de 2014, a sua estratégia orçamental de 2014-2015 e o seu programa de reformas. A Comissão Europeia, por sua vez, apresentou, a 2 de junho, a sua Recomendação de Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas para 2014 de Portugal e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade para 2014 de Portugal.

Tendo sido aprovada pelo Conselho, a 8 de julho, esta Recomendação específica para Portugal, terá de ser integrada no processo orçamental português<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Vide em [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/143710.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/143710.pdf), as ligações para consulta da Recomendação específica dirigida a Portugal, adotada pelo Conselho da União Europeia a 8 de julho de 2014

Com efeito, determina o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 473/2013 que «os Estados Membros apresentam anualmente à Comissão e ao Eurogrupo, até 15 de outubro, um projeto de plano orçamental para o ano seguinte. O projeto de plano orçamental deve ser coerente com as recomendações emitidas no contexto do PEC e, se for caso disso, no contexto do ciclo anual de supervisão».

Acresce que, nos termos do artigo 7.º, n.º 2 do mesmo Regulamento n.º 473/2013, a Comissão, caso «no prazo de uma semana a contar da apresentação do projeto de plano orçamental, identifique qualquer incumprimento particularmente grave das obrigações de política orçamental estabelecidas no PEC [...] deve dar parecer no prazo de duas semanas a contar da apresentação do projeto de plano orçamental. No seu parecer, a Comissão deve requerer um projeto de plano orçamental revisto, que lhe deve ser apresentado o mais depressa possível e, no máximo, no prazo de três semanas a contar da data de emissão do parecer. O pedido da Comissão deve ser fundamentado e tornado público.»

O artigo 2.º-A do Regulamento n.º 1466/97 (conforme alteração de 2011), no seu n.º 3 determina, na mesma linha, que, «[d]urante o Semestre Europeu, a fim de prestar aconselhamento político atempado e integrado relativamente às políticas macro-orçamentais e macro-estruturais previstas, o Conselho deve, por princípio, na sequência da avaliação destes programas com base em recomendações da Comissão, dar orientações aos Estados-Membros fazendo pleno uso dos instrumentos legais previstos nos artigos 121.º e 148.º do TFUE, ao abrigo do presente regulamento e do Regulamento (UE) N.º 1176/2011.» Determina igualmente, esse mesmo n.º 3 do artigo 2.º-A do Regulamento n.º 1466/97, que «Os Estados-Membros devem ter na devida conta as orientações que lhes forem dadas no desenvolvimento das respetivas políticas económicas, orçamentais e de emprego, antes de tomarem decisões fundamentais sobre os seus orçamentos nacionais para os anos subsequentes.»

Estando em causa Estados-Membros cuja moeda é o euro e que estejam sujeitos a um procedimento relativo aos défices excessivos (PDE) – como é o caso de Portugal – o Regulamento n.º 473/2013 impõe-lhes, adicionalmente, a sujeição a «uma fiscalização mais rigorosa, a fim se assegurar a correção plena, sustentável e oportuna do seu défice excessivo», fiscalização esta que «deverá complementar o disposto no Regulamento (CE) n.º 1467/97»<sup>15</sup>. Assim, por exemplo, no n.º 3 do artigo 10.º deste Regulamento 473/2013 estabelece-se que cada Estado-membro objeto de um PDE, «deve apresentar regularmente à Comissão e ao Comité Económico e Financeiro, no que respeita às administrações Públicas e seus subsetores, um relatório sobre a execução orçamental no ano em curso, o impacto orçamental das medidas discricionárias tomadas tanto do lado da despesa como do da receita, os objetivos da despesa e de receita das administrações públicas e informações sobre as medidas tomadas e a natureza das medidas previstas para atingir os objetivos.»

---

<sup>15</sup> Cfr. Considerando 24 do Regulamento 473/2013.

Quanto ao modo como Portugal deve atingir as metas traçadas para o défice nominal de 2,5% em 2015, a recente Recomendação referida, de julho de 2014, adotada no quadro do Semestre Europeu, combina, de forma integrada, recomendações relativas a política económica e relativas a política de emprego – que têm por base, respetivamente, os artigos 121.º, n.º 2 e 148.º, n.º 2, do TFUE – com um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade, apresentado por Portugal no Documento de Estratégia Orçamental, de fim de abril de 2014, Parecer esse que tem por base o artigo 5.º, n.º 2 e 9.º, n.º 2 do Regulamento 1466/97 e que se encontra refletido na recomendação 1 desta Recomendação.

Nessa recomendação 1 determina-se que Portugal deve atuar no sentido de «aplicar plenamente a estratégia orçamental» apresentada para 2014. Relativamente ao ano de 2015, estabelece-se que Portugal deve «aplicar rigorosamente a estratégia orçamental conforme estabelecido no Documento de Estratégia Orçamental de 2014, a fim de reduzir o défice para 2,5 % do PIB, em sintonia com a meta fixada na recomendação formulada no âmbito do procedimento relativo aos défices excessivos, procedendo simultaneamente ao necessário ajustamento estrutural.» Portugal deve, mais a mais, «substitu[ir] as medidas de consolidação consideradas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional por medidas de dimensão e qualidade análogas, o mais rapidamente possível.» Acresce que, para o Conselho, «a correção da situação de défice excessivo deverá ser efetuada de uma forma sustentável e favorável ao crescimento, limitando o recurso a medidas extraordinárias/temporárias.» Portugal está também obrigado a «[d]ar prioridade à consolidação orçamental baseada na despesa» («Prioritise expenditure-based fiscal consolidation») «desenvolver, até ao final de 2014, uma solução durável para assegurar a sustentabilidade de médio prazo do sistema de pensões» e «aplicar eficazmente tabelas únicas de salários e suplementos no setor público a partir de 2015.»

Também a Recomendação do Conselho, de 21 de junho de 2013, com vista a pôr termo à situação de défice orçamental excessivo em Portugal, não se limita a estabelecer que Portugal deverá pôr termo à atual situação de défice excessivo até 2015, assegurando um défice nominal de 2,5% do PIB em 2015, em consonância com uma melhoria do saldo estrutural, designadamente, em 1,4% do PIB em 2014 e 0,5% do PIB em 2015. Desde logo, para 2013, preconizava a adoção de medidas adicionais, «nomeadamente reduções suplementares da massa salarial, aumento da eficiência no funcionamento da administração pública, redução do consumo público», entre outras. Em relação ao ano de 2014, essa Recomendação afirma que «Portugal deverá, com base na reforma da despesa pública, adotar medidas permanentes de consolidação no valor de, pelo menos 2% do PIB, tendo em vista atingir um défice nominal de 4,0% do PIB em 2014», reforma essa que incidirá essencialmente, nos termos da mesma recomendação, sobre a administração pública.

Atendendo a que a última Recomendação específica do Conselho dirigida a Portugal, de julho de 2014, apresenta, como se disse, uma dupla base jurídica, de política económica (121.º TFUE que requer medidas de coordenação) e de política de emprego (148.º, n.º 2 TFUE, com orientação no sentido da sua promoção), não surpreende que nela se privilegie

a adoção de medidas do lado da despesa, em detrimento de medidas tendentes ao aumento da receita fiscal.

#### 4. Os efeitos jurídicos das Recomendações específicas do Conselho

Chegados a este ponto e tendo em conta a existência de Recomendações específicas do Conselho dirigidas a Portugal, sejam, em particular, as recomendações emitidas no âmbito do procedimento por défice excessivo (PDE) em curso, sejam as emitidas no contexto do semestre europeu em que Portugal está agora integrado de forma plena, importa analisar a questão de saber quais são os efeitos jurídicos destas Recomendações.

Adiantemos, desde já, que estas Recomendações do Conselho não são, de modo algum, meras sugestões desprovidas de quaisquer efeitos jurídicos para a República Portuguesa, a quem são dirigidas.

Desde logo, o artigo 288.º TFUE elenca claramente as Recomendações entre os «atos jurídicos da União» afirmando que «para exercerem as competências da União, as instituições adotam regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres.» É certo que se diz expressamente, nesse mesmo preceito do TFUE, que as Recomendações e os Pareceres, apesar de serem atos jurídicos da União na aceção desse artigo, «não são vinculativos».

Esta afirmação tem, no entanto, de ser encarada com particulares cautelas, em especial, como veremos agora, quando nos depararmos com Recomendações específicas como as que têm vindo a ser dirigidas a Portugal no âmbito do PDE e do Semestre Europeu.

Note-se, desde já, que há pareceres de instituições da União que podem ser vinculativos. É o caso, por exemplo, de pareceres do Tribunal de Justiça que possuem uma vinculatividade jurídica derivada, resultante, designadamente, de o legislador europeu ter previsto, em alguns casos, que esses pareceres têm de ser respeitados <sup>16</sup>.

Também as Recomendações não podem, nem devem, ser consideradas como desprovidas de quaisquer efeitos jurídicos, ou mesmo desprovidas de qualquer tipo de vinculatividade jurídica, para os Estados-Membros a quem sejam dirigidas.

Assinale-se que um reenvio prejudicial para o Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 267.º TFUE, pode dizer respeito à «validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições, órgãos ou organismos da União.» Esta formulação, referindo-se amplamente a «atos», inclui todo o conjunto de «atos jurídicos» de Direito derivado da União elencados

---

<sup>16</sup> Veja-se, por exemplo, o previsto no artigo 218, n.º 11 do TFUE: «Qualquer Estado-Membro, o Parlamento Europeu, o Conselho ou a Comissão podem obter o parecer do Tribunal de Justiça sobre a compatibilidade de um projeto de acordo com os Tratados. Em caso de parecer negativo do Tribunal, o acordo projetado não pode entrar em vigor, salvo alteração deste ou revisão dos Tratados.»

no artigo 288.º do TFUE, entre os quais se encontram, naturalmente, as Recomendações (ou Pareceres) de instituições da União <sup>17</sup>.

O Tribunal de Justiça, quando se confrontou diretamente, no acórdão *Grimaldi* <sup>18</sup>, com a problemática dos efeitos de uma Recomendação da Comissão, apesar de recordar que as Recomendações são «atos que não se destinam a produzir efeitos vinculativos, mesmo em relação aos seus destinatários» e, em particular, que «não podem criar direitos invocáveis pelos particulares perante um juiz nacional» <sup>19</sup>, não deixou de afirmar claramente que as recomendações são atos jurídicos da União, que «não podem ser considerados como desprovidos de qualquer efeito jurídico.» No entendimento do Tribunal, «os juízes nacionais terão que tomar em consideração as recomendações para resolver litígios que lhe são submetidos, nomeadamente quando estas auxiliem a interpretação de disposições nacionais adotadas com a finalidade de assegurar a respetiva execução, ou ainda quando se destinam a completar disposições comunitárias com caráter vinculativo» <sup>20</sup>.

Assinalam muito pertinentemente CHALMERS/DAVIES/MONTI, relativamente ao tipo de atos jurídicos de Direito da União que os Tribunais nacionais dos Estados-Membros devem considerar no quadro de uma aplicação do princípio da interpretação do Direito nacional em conformidade com o Direito da União Europeia, que «[p]oderia ter sido pensado, na esteira de *Von Colson*, que os tribunais nacionais seriam obrigados a considerar apenas os instrumentos que possam ser diretamente invocáveis nos tribunais nacionais (ou seja, as disposições do Tratado, regulamentos, decisões e diretivas). Já em 1989, no entanto, o Tribunal estabeleceu que o dever de interpretação conforme era um princípio autónomo, por direito próprio. Pode ter-se *desenvolvido* no contexto em que se procurava encontrar forma de assegurar a eficácia de Diretivas perante os tribunais nacionais mas, já a partir de 1989, esse deixou de ser apenas o seu único objetivo. Em *Grimaldi*, o Tribunal considerou que os tribunais nacionais deveriam levar em conta não apenas preceitos de “Direito puro e duro”, mas também recomendações legalmente não vinculativas.» <sup>21</sup>.

Aliás, no acórdão *Altair Chimica*, de 2003, o Tribunal, vai mesmo mais longe, ao pronunciar-se sobre a interpretação da Recomendação 81/924/CEE do Conselho, de 27 de Outubro de 1981, relativa às estruturas tarifárias para a energia elétrica na Comunidade. Nas palavras do Tribunal, essa Recomendação dava «indicações quanto aos diversos custos que os preços devem cobrir» mas não continha, em contrapartida, «qualquer indício que

---

<sup>17</sup> São vários os acórdãos em que o Tribunal se confrontou diretamente com reenvios prejudiciais que tinham em vista a interpretação de recomendações (Ver já nos anos 70, acórdão *Frecassetti*, 1976 113/75, acórdão *Van Ameyde*, 1977 90/76. Depois o Acórdão *Grimaldi*, 1989, 322/88 e mais recentemente, os acórdãos *Altair Chimica*, 2003, C-207/01 e *Alasini e o.*, 2010, C-318/08 a C-320/08.

<sup>18</sup> Acórdão *Grimaldi*, 1989 (322/88)

<sup>19</sup> *Grimaldi*, n.º 16.

<sup>20</sup> *Grimaldi*, n.º 18 e, mais recentemente, acórdão de 11 de Setembro de 2003, *Altair Chimica*, C-207/01, n.º 41 e acórdão 2010, *Alasini e o.*, C-318/08 a C-320/08, n.º 40.

<sup>21</sup> DAMIAN CHALMERS/GARETH DAVIES/GIORGIO MONTI, *European Union Law*, 2.nd Edition, 2010, Cambridge University Press, p. 300.

permita concluir que pode ser interpretada no sentido de que se aplica à adoção de um imposto sobre o consumo de energia elétrica»<sup>22</sup>. Concluiu então, o Tribunal, que «nestas condições, deve dizer-se que a Recomendação 81/924 não é suscetível de impedir um Estado-Membro de cobrar suplementos como os que estão em causa no processo principal»<sup>23</sup>. O TJUE revela bem, neste acórdão, que a Recomendação do Conselho em causa poderia, em tese geral – se pudesse ser interpretada no sentido de se aplicar à adoção de impostos sobre a energia elétrica e não obstante ser uma Recomendação – ter por efeito impedir um Estado-Membro de cobrar determinados suplementos como aqueles que estavam em causa no processo. Nesse sentido, a recomendação teria efeitos jurídicos que se não fossem de considerar juridicamente vinculantes para o Estado-Membro, estariam muito próximo, de o ser. Na prática, essa era a consequência, na medida em que o Estado-Membro se veria impedido, segundo o Direito da União, de atuar em sentido contrário ao que nessa Recomendação se determinasse.

À luz do exposto, afigura-se-nos que, em particular as Recomendações do Conselho adotadas no âmbito de um PDE aberto em relação a um Estado-Membro, podem considerar-se atos jurídicos da União com uma relevância jurídica especial, ou reforçada, face à generalidade das Recomendações de Instituições ou organismos da UE.

Recomendações deste tipo devem mesmo considerar-se dotadas de um caráter vinculativo derivado para os Estados-membros a quem são dirigidas. Essa vinculatividade derivada resulta, desde logo, da remissão que para elas é feita designadamente pelo Regulamento n.º 1467/97 (na sua versão atual) e pelo Regulamento n.º 473/2013, conforme acima assinalámos. Os Regulamentos, enquanto atos jurídicos legislativos da União são dotados de inequívoca força jurídica e caráter vinculante para os Estados-Membros, como resulta do artigo 288.º TFUE onde se estabelece que o «regulamento tem caráter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros.»

Ao estabelecerem, como já referimos, que os planos orçamentais dos Estados-membros devem ser coerentes com as Recomendações emitidas no contexto do PEC, que estas têm de ser tidas em conta pelos Estados-membros e, mesmo, que estes atos jurídicos do Conselho têm de ser cumpridos, é legítimo considerarmos que estamos perante Recomendações dotadas de vinculatividade jurídica para os Estados-membros a quem estas se dirigem. Essas Recomendações como que completam, em substância, Regulamentos europeus que são inequivocamente dotados de caráter vinculativo.

Importa reter também, por um lado, que o incumprimento das Recomendações do Conselho pelo Estado-membro a quem são dirigidas, no âmbito de um PDE, resulta na implementação de mecanismos sancionatórios previstos no artigo 126.º, n.º 11, do TFUE, sendo os procedimentos a seguir na adoção dessas sanções detalhado nos artigos 5.º, 6.º e

---

<sup>22</sup> Acórdão *Altair Chimica*, 2003, n.º 42.

<sup>23</sup> Acórdão *Altair Chimica*, 2003, n.º 43.

7.º do Regulamento n.º 1467/97, bem como adicionalmente, no Regulamento n.º 1173/2011. Face a este quadro procedimental de controlo, quase-automático, em particular pela Comissão (e pelo Conselho)<sup>24</sup>, do cumprimento das metas do défice estabelecidas e da adoção das medidas recomendadas para esse efeito, essas Recomendações, em particular no quadro de um PDE, ainda menos poderão ser encaradas como desprovidas de efeitos para os Estados Membros a quem são dirigidas<sup>25</sup>.

O não cumprimento das metas e a não adoção das medidas previstas nessas Recomendações para assegurar as metas de défice visadas, implica, na realidade, para os Estados-Membros que as não observam, a sujeição quase-automática a consequências previstas no TFUE, nos Regulamentos, bem como aliás, também, no Tratado Orçamental (Artigo 7.º já referido) que estabelecem a necessidade da observância dessas Recomendações específicas, bem como as consequências que impendem os Estados-Membros que não as cumprem.

Em suma, as Recomendações dirigidas a um Estado-Membro, no âmbito de um PDE em curso, são atos jurídicos que têm de ser cumpridos pelo Estado-Membro a quem essas Recomendações se dirigem, sob pena de o seu incumprimento acarretar a adoção de sanções para esse Estado-Membro. Estas Recomendações são, por outras palavras, atos jurídicos que, não só produzem efeitos jurídicos para os Estados-membros a quem se dirigem, como poderá mesmo considerar-se vinculam, “de facto”, esses Estados-Membros ao seu cumprimento, em virtude de uma opção do Estado pelo não cumprimento implicar um risco real de sujeição a sanções previstas pelo Direito da União, nomeadamente, mas não só, as sanções previstas no artigo 126.º, n.º 11 do TFUE.

Importa assinalar também, por outro lado, que o processo decisório tendente à adoção de atos jurídicos de carácter não-legislativo – como *prima facie* são encaradas as Recomendações específicas dirigidas aos Estados-Membros, como as adotadas no âmbito de PDE’s,

---

<sup>24</sup> E. CHITI / P. TEIXEIRA, «The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crises» (2013) 50 *Common Market Law Review*, pp. 683-708, p. 701, assinalam que «the increasing involvement of the EU executive power in fiscal matters takes place mainly through quasi-automatic procedures». Também E. MARCO-PENAS, «Reform of the budgetary discipline of the European Union and the role of the Court of Justice», Paper submitted to the 2014 World Congress of the International Association of Constitutional Law – Workshop 12 – Constitutions and financial crises, 2014, p. 13, referindo-se ao reforço dos mecanismos sancionatórios no *six-pack* nomeadamente no Regulamento 1173/2011 onde se prevê a sanção de constituição de depósitos não remunerados pelos Estados-Membros incumpridores, em PDE, assinala que o sistema de voto invertido que se aplica neste contexto, «constitutes an advance in its execution, to the extent that it provides a certain automaticity to the decision of the Commission.»

<sup>25</sup> Como se aludiu já, o carácter quase-automático do controlo do cumprimento das recomendações e pareceres da Comissão é bem visível, designadamente, no acaso do voto invertido consagrado no artigo 5.º, n.º 2 do Regulamento 1173/2011, onde se prevê que se considera «como adotada pelo Conselho» uma Decisão recomendada pela Comissão que imponha a constituição de depósito não remunerada ao Estado-membro incumpridor das obrigações decorrentes do PEC, «salvo se este [Conselho] decidir, deliberando por maioria qualificada, rejeitar a recomendação da Comissão no prazo de 10 dias a contar da sua adoção pela Comissão.»

designadamente com base no artigo 126.º, n.º 7, TFUE – pode considerar-se mais próximo, em substância, de processos decisórios especiais para a adoção de atos jurídicos propriamente legislativos (proposta da Comissão, adoção pelo Conselho, até com algum tipo de envolvimento do Parlamento Europeu), do que de processos típicos de adoção de atos jurídicos de caráter não legislativo <sup>26</sup>.

Isto reforça a ideia que as Recomendações específicas dirigidas aos Estados-Membros, no quadro do Semestre Europeu e, de modo ainda mais notório, no quadro de PDE's, são atos jurídicos dotados de efeitos jurídicos especialmente reforçados, ou mesmo, assim o consideramos, são atos jurídicos com uma vinculatividade, para os Estados-Membros a quem essas Recomendações são dirigidas, *derivada* dos Regulamentos que para elas remetem.

Como tem sido justamente assinalado, «a distinção, no Direito da União, entre atos legislativos e não-legislativos, claramente não assenta no tipo de critério institucional com o qual os sistemas jurídicos nacionais estão familiarizados, organizados que estão numa separação de poderes tradicional. [...] Os Tratados assentam, diferentemente, num critério puramente formal para distinguir entre atos jurídicos legislativos e não-legislativos, baseado nos processos decisórios aplicáveis para a sua adoção, conforme esses processos decisórios estejam identificados em disposições legais específicas <sup>27</sup>. Neste sentido, dir-se-á, com razão, que existe «em particular, a falta de uma distinção coerente entre atos legislativos e não-legislativos», sendo que «muitas medidas identificadas como de natureza não 'não-legislativa' afiguram-se-ão insuscetíveis de ser distinguidas de outras medidas 'legislativas', no que respeita ao seu âmbito de aplicação (...) e à matéria sobre que incidem» <sup>28</sup>.

Será precisamente esta situação que se verifica no caso das Recomendações específicas dirigidas a Portugal, seja no âmbito do Semestre Europeu, seja, em particular, no âmbito do PDE em curso em que Portugal está envolvido.

## 5. Relevância interna do Direito da União Europeia

A questão da relevância interna do Direito da União Europeia, por via do primado, da supremacia ou da sua preferência aplicativa, é sumamente controvertida.

O Governo entende que o Tribunal Constitucional não necessita de se pronunciar sobre a questão de saber se há um primado absoluto do Direito da União Europeia, considerando mesmo preferível evitar tomar posição sobre esta questão. É, no entendimento do Governo, suficiente e mais adequado, no estado atual das relações entre o Direito da União

---

<sup>26</sup> Veja-se, sobre os processos decisórios para a adoção de atos não-legislativos da União com base em disposições dos Tratados, ALAN DASHWOOD/MICHAEL DOUGAN/BARRY RODGER *ET AL.*, *Wyatt & Dashwood's, European Union Law*, Sixth Edition, 2011, Hart Publishing, p. 83 ss., p. 85.

<sup>27</sup> *Idem*, pp. 84-85.

<sup>28</sup> *Idem*, p. 85.

e o Direito Constitucional nacional dos Estados-Membros, adotar-se uma interpretação da Constituição que, respeitando a abertura da própria Constituição da República Portuguesa ao Direito da União Europeia, assegure a compatibilidade entre ambos, sem se entrar portanto na discussão quanto à existência ou não de um primado absoluto do Direito da União Europeia sobre todo o Direito interno Português, incluindo a própria Constituição da República Portuguesa.

Tendo em vista facilitar a contextualização da posição que, conforme acabámos de afirmar, nos parece mais adequada – *e apenas para este efeito de contextualização dessa posição* – é importante, no entanto, começar por recordar a posição adoptada pelo próprio Direito da União Europeia. Da jurisprudência do Tribunal de Justiça – que tem merecido, no entanto, reservas de algumas jurisdições constitucionais dos Estados-Membros – resulta, com efeito, que os preceitos de Direito da União Europeia prevalecem mesmo sobre as normas constitucionais dos Estados-membros. De acordo com essa jurisprudência do TJUE, todos os preceitos de Direito originário ou derivado da União gozam, no âmbito de aplicação do Direito da União Europeia, de primazia sobre o Direito interno dos Estados-Membros, qualquer que seja o *status* e natureza das normas nacionais<sup>29</sup>, e quer essas normas nacionais sejam anteriores, quer sejam posteriores à entrada em vigor do preceito de Direito da UE que com elas se afigure incompatível<sup>30</sup>. Ainda de acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, um Estado-membro não pode invocar «dificuldades internas ou normas da sua ordem jurídica nacional, mesmo constitucionais,» para justificar o não respeito pelas obrigações resultantes do Direito da União<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Veja-se o acórdão de 17 de Dezembro de 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70 (Colect., pp. 625 ss, parágrafo 3). Aí se afirma que «ao direito emergente do Tratado, emanado de uma fonte autónoma, não podem, em virtude da sua natureza, ser opostos em juízo regras de direito nacional, quaisquer que sejam [...]; portanto a invocação de violações, quer aos direitos fundamentais, tais como estes são enunciados na Constituição de um Estado-membro, quer aos princípios da estrutura constitucional nacional, não pode afetar a validade de um ato da comunidade ou seu efeito no território desse Estado.»

<sup>30</sup> Veja-se o acórdão de 9 de março de 1978, *Administração das Finanças do Estado/Simmenthal*, 106/77 (Colect., pp. 243 ss). No n.º 24 deste acórdão afirma-se que «[o] juiz nacional responsável, no âmbito das suas competências, por aplicar disposições de direito comunitário, tem obrigação de assegurar o pleno efeito de tais normas, decidindo, por autoridade própria, se necessário for, da não aplicação de qualquer norma de direito interno que as contrarie, ainda que tal norma seja posterior, sem que tenha de solicitar ou esperar a prévia eliminação da referida norma por via legislativa ou por qualquer outro processo constitucional.» Nas palavras de LUÍSA DUARTE, «O Tratado da União Europeia e a garantia da Constituição: notas de uma reflexão crítica», in *Estudos em Memória do Professor Doutor João de Castro Mendes*, 1995, Lex – Edições Jurídicas, Lisboa, pp. 667-715, p. 674 «se o juiz nacional é obrigado a não aplicar a norma nacional contrária ao Direito Comunitário, ainda que a Constituição preveja como condição necessária da sua inaplicabilidade a prévia declaração de inconstitucionalidade, então o primado encerra uma exigência de proeminência absoluta da norma comunitária que não se compadece com o estalão constitucional da norma nacional que com ela é incompatível.»

<sup>31</sup> Acórdão de 6 de maio de 1980, *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Bélgica*, 102/79 (*Recueil de Jurisprudence*, p. 1473 ss), n.º 15. «un État membre ne saurait exciper de difficultés internes ou de dispositions de son ordre juridique national, même constitutionnel, pour justifier le non-respect des obligations et délais résultant de directives communautaires.»

Esta jurisprudência foi acolhida pela Declaração n.º 17 sobre o princípio do primado, anexa à Ata Final da Conferência Intergovernamental que adotou o Tratado de Lisboa: «em conformidade com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, os Tratados e o Direito adotado pela União, com base nos Tratados, primam sobre o Direito dos Estados-Membros, nas condições estabelecidas pela referida jurisprudência». Por outro lado, convém recordar que os efeitos desta declaração são, eles próprios, controvertidos.<sup>32</sup>

A conceção absoluta do princípio do primado afirmada pelo Tribunal de Justiça, ao estabelecer a prevalência do Direito da União, mesmo sobre preceitos constitucionais nacionais, tem, no entanto, suscitado, como já referimos, reservas a vários Tribunais constitucionais dos Estados-Membros<sup>33</sup>. É precisamente por essa razão que a questão do primado absoluto não tem uma resposta clara, sendo que, ao mesmo tempo, as jurisdições nacionais, mesmo as constitucionais, guardam, do ponto de vista prático, um respeito generalizado relativamente ao princípio do primado, mesmo quando o Tribunal de Justiça interpreta disposições de Direito derivado da União como sendo incompatíveis com disposições previstas nas constituições dos Estados-Membros<sup>34</sup>. Isso é geralmente feito sem reconhecimento expresso do primado do DUE sobre a Constituição mas antes por

---

<sup>32</sup> Há quem defenda que esta declaração tem menos relevância para os Estados Membros que aderiram às então comunidades europeias somente depois de serem proferidos os acórdãos do Tribunal que estabeleceram o princípio do primado do Direito da União (veja-se BRUNO DE WITTE, «Direct Effect, Primacy, and the Legal Nature of the Legal Order» in *The Evolution of EU Law*, 2.ª Ed. (Org. Paul Craig/Gráinne de Búrca), Oxford University Press, 2011, pp., p. 349), atendendo a que esses Estados teriam ratificado esse princípio quando, nos Tratados de adesão, se comprometeram a respeitar o *acquis communautaire* do qual, naturalmente, fazia parte integrante a jurisprudência clássica do Tribunal de Justiça que consagrou o princípio do primado. No caso de Portugal, tendo em conta a presente redação do artigo 8.º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa, dir-se-á que esta Declaração 17.º anexa ao Tratado de Lisboa está em consonância com o n.º 4 do artigo 8.º da Constituição, já referido, nada acrescentado verdadeiramente ao que já resulta deste preceito da Constituição.

<sup>33</sup> Veja-se PATRÍCIA FRAGOSO MARTINS, «Princípio do Primado do Direito da União», in *Princípios Fundamentais de Direito da União Europeia – Uma abordagem jurisprudencial*, Sofia O. Pais (coord.), 3.ª Ed., 2013, pp. 54 e ss e BRUNO DE WITTE, «Direct Effect, Primacy, and the Legal Nature of the Legal Order» in *The Evolution of EU Law*, 2.ª Ed. (Org. Paul Craig/Gráinne de Búrca), Oxford University Press, 2011, pp. 323-362, p. 352 ss, com sínteses e análises da jurisprudência constitucional de vários Estados-Membros que, desde as decisões dos tribunais constitucionais alemão e italiano, nas décadas de 70 e 80, em matéria de direitos fundamentais até à jurisprudência mais recente de outros Tribunais constitucionais nacionais, têm dado corpo às reservas desses Tribunais relativamente ao primado absoluto do Direito da UE face a princípios fundamentais das constituições nacionais.

<sup>34</sup> Foi o que sucedeu, por exemplo, no acórdão de 16 de Dezembro de 2008, *Michaniki*, C-213/07, no qual o Tribunal de Justiça considerou incompatível com um instrumento de Direito derivado da União – mais concretamente a Diretiva 93/37/CEE relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas – um preceito da *Constituição Grega*, concretamente o seu artigo 14.º, n.º 9. Segundo ANA MARIA GUERRA MARTINS, *Manual de Direito da União Europeia*, 2014, reimpressão, Almedina, p. 504, «a coabitação do Tribunal de Justiça com os Tribunais nacionais, no que ao princípio do primado respeita, tem sido bastante mais pacífica do que, à primeira vista, poderia resultar [de alguma jurisprudência de tribunais constitucionais nacionais e doutrina]». Também BRUNO DE WITTE, *ob. cit.*, p. 350, assinala que a questão do primado do Direito da UE sobre o Direito constitucional nacional merece atenção especial, essencialmente pela sua «importância teórica» e pela «considerable attention given to it in the legal literature».

uma interpretação da constituição que previne os conflitos entre as obrigações europeias e as normas constitucionais nacionais.

Em Portugal, esta questão nunca foi objecto de tratamento na jurisprudência do Tribunal sendo, no entanto, amplamente discutida na doutrina.

Há autores, como ANA MARIA GUERRA MARTINS<sup>35</sup>, que entendem que «prevalência [dos Tratados sobre a Constituição] terá sempre de se ir buscar à ordem jurídica da União, na medida em que o Estado português quando ratificou o Tratado de adesão, se comprometeu a cumprir o primado do direito comunitário, tal como ele tinha sido afirmado pelo Tribunal de Justiça, dado que aceitou todo o acervo comunitário, incluindo a jurisprudência (v. arts. 2.º a 4.º do tratado de adesão de Portugal e Espanha às comunidades europeias)»<sup>36</sup>. Em consequência, segundo esta autora, «o Direito Originário e o Direito Derivado da União Europeia prevalecem sobre todas as normas internas, incluindo as constitucionais, as quais não serão aplicáveis»<sup>37</sup>. Também para FAUSTO DE QUADROS<sup>38</sup> «o primado não existe se não for supraconstitucional», aparecendo o carácter absoluto do primado relativizado apenas pela «própria estrutura da Ordem Jurídica Comunitária» e pela necessidade, reconhecida pela própria ordem jurídica europeia, «de se salvaguardar direitos fundamentais dos cidadãos»<sup>39</sup>.

Há outros autores, no entanto, que defendem posições muito mais restritivas relativamente ao primado do Direito da União Europeia. É o caso, por exemplo, de Jorge Miranda<sup>40</sup>.

A Constituição Portuguesa ao prever, no artigo 8.º, n.º 4, que o Direito da União Europeia vale na ordem jurídica portuguesa nos seus próprios termos, salvaguardados que estejam os princípios fundamentais do Estado de direito democrático, acaba por tornar este debate largamente irrelevante. No fundo trata-se de um acolhimento parcial do primado pela própria Constituição, prevenindo-se assim largamente os riscos de conflito entre o Direito da União Europeia e o texto constitucional.

Após a sexta revisão constitucional de 2004, o artigo 8.º, n.º 4 da constituição estabelece, com efeito, que «as disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respetivas competências, são aplicáveis na

---

<sup>35</sup> ANA MARIA GUERRA MARTINS, *Curso de Direito Constitucional da União Europeia*, Almedina, 2004, p. 440.

<sup>36</sup> Ainda segundo ANA MARIA GUERRA MARTINS, *Curso de Direito Constitucional da União Europeia, cit.*, p. 434, «[n]os domínios que foram atribuídos à União, o Estado não deve poder invocar as suas normas constitucionais para se furtar ao cumprimento das normas da União válidas. [...] O Tribunal afirmou que o primado se impõe em relação a toda a norma nacional, mesmo que seja constitucional e que o Estado não pode alegar dificuldades internas, mesmo de ordem constitucional, para não cumprir com o direito comunitário.»

<sup>37</sup> ANA MARIA GUERRA MARTINS, *Manual de Direito da União Europeia*, 2014, reimpressão, Almedina, p. 515.

<sup>38</sup> FAUSTO DE QUADROS, *Direito da União Europeia - Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia*, 4.ª Reimpressão, 2012, Almedina, p. 403.

<sup>39</sup> *Idem*, p. 404.

<sup>40</sup> JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, 5.ª edição, Coimbra, 2003, p. 60

ordem interna, *nos termos definidos pelo direito da União*, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático»<sup>41</sup>. Como refere ANA MARIA GUERRA MARTINS,<sup>42</sup> «[a] Constituição regula a hierarquia do direito constitucional e do direito subordinado da União por remissão para o Direito da União, ou seja, este direito prevalecerá ou não sobre o direito nacional, incluindo o direito constitucional português, nos termos definidos pelo Direito da União Europeia. Esta é, aliás, em última análise, a solução que defendemos à luz da atual versão da constituição, pelo que a sua consagração expressa no texto constitucional [no artigo 8.º, n.º 4] contribui, em nosso entender, para uma maior clareza e representa um ganho em termos de transparência.»

O novo artigo 8.º, n.º 4 da CRP constitui, nas palavras de GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, «uma das mais importantes alterações alguma vez introduzidas no sistema das fontes de direito do ordenamento jurídico-constitucional português e, mesmo, uma das mais importantes alterações constitucionais desde a origem da CRP».<sup>43</sup>

Recordamos, em todo o caso que, conforme começámos por afirmar *supra*, independentemente da posição que se adote sobre a temática (muito controvertida) do primado, supremacia ou preferência na aplicação do Direito da União Europeia (em particular face às Constituições dos Estados-Membros), a questão de saber qual a relação existente entre o Direito da União Europeia e as normas da Constituição da República Portuguesa não necessita de ser decidida, nem convocada, no caso que aqui nos ocupa.

Por outras palavras, não é necessário (nem desejável) aderir-se a uma conceção absoluta do primado do Direito da União Europeia como aquela que o Tribunal de Justiça afirma – e mesmo que esta tenha defensores em Portugal – para assegurar o cumprimento das obrigações que o Direito da União Europeia impõe à República Portuguesa, seja no contexto do PDE, seja no contexto do Semestre Europeu.

É possível (e, no entendimento do Governo, desejável) assegurar esse cumprimento por uma via de conciliação interpretativa da Constituição da República Portuguesa com os atos jurídicos da União Europeia que estabelecem aquelas obrigações. É suficiente e preferível,

---

<sup>41</sup> Itálico acrescentado. Sobre o artigo 8.º, n.º 4 da Constituição, considerando que dá uma «indicação segura do fim [por ele] visado [...]: a consagração do primado do Direito da UE sobre (quase todo) o Direito Constitucional» português, veja-se a síntese de FILIPA URBANO CALVÃO/ MANUEL FONTAINE CAMPOS/ CATARINA SANTOS BOTELHO, *Introdução ao Direito Público*, Almedina, 2011, p. 129. Como assinalam as/os Autoras/es «os princípios fundamentais do Estado de Direito democrático incluirão, pelo menos, o princípio da soberania popular, o do pluralismo de expressão e organização política democrática, o do respeito, garantia e efetivação dos direitos e liberdades fundamentais, o da separação e interdependência de poderes e o da independência dos tribunais.» Estes princípios são também, naturalmente, «princípios fundamentais do Direito da União Europeia».

<sup>42</sup> ANA MARIA GUERRA MARTINS, *Curso de Direito Constitucional de Direito da União Europeia*, cit., p. 441. Para MIGUEL GORJÃO-HENRIQUES - *Direito da União – História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência*, 6.ª Edição, 2010, Almedina, p. 411 – esta norma tem como implicação «consagrar a primazia do direito da União sobre o direito interno e, com a ressalva para ‘os princípios fundamentais do Estado de direito democrático’, sobre a própria Constituição»

<sup>43</sup> J.J. GOMES CANOTILHO/ VITAL MOREIRA, «Anotação ao artigo 8.º» in *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. I, Artigos 1.º a 107.º*, 4.ª Edição Revista, 2007, Coimbra Editora, p. 264.

em suma, assumir-se apenas que a interpretação da Constituição da República Portuguesa deve ser feita de modo a minimizar o mais possível os riscos de conflito entre esta e o Direito da UE.

Esta posição é adotada mesmo pelos tribunais constitucionais que têm sido mais renitentes em aceitar o primado absoluto do Direito da União Europeia. É também aquela que resulta claramente da abertura da nossa Constituição ao Direito da União Europeia, expressa, desde logo, no referido artigo 8.º da Constituição. Isto, portanto, qualquer que seja a conceção doutrinal que se perfilhe, em tese geral, sobre a relação entre o Direito constitucional e o Direito da União Europeia, seja ela uma conceção hierárquica absoluta em favor do Direito da União ou uma conceção doutrinal hierárquica, de sentido inverso, em favor de um primado absoluto do Direito Constitucional nacional, que, aliás, sempre haverá de considerar-se hoje incompatível com o artigo 8.º, n.º 4 da Constituição.

Como referem GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, é desadequado laborar-se numa lógica de «hierarquia de tribunais [nacionais e da União] em problemas de interpretação, pois não existe qualquer hierarquia entre os tribunais europeus e os tribunais nacionais; deve antes aprofundar-se um *sistema de cooperação* entre os órgãos jurisdicionais europeus e os órgãos jurisdicionais nacionais na interpretação dos preceitos constitucionais (quer das constituições nacionais, quer da constituição europeia)»<sup>44</sup>.

Num quadro de cooperação não hierárquica e conciliatória entre a jurisdição constitucional nacional e a europeia na interpretação e aplicação da Constituição da República Portuguesa e do Direito da União Europeia – mesmo que essa cooperação não se faça através do mecanismo do reenvio prejudicial em virtude de o Tribunal Constitucional não ter, eventualmente, quaisquer dúvidas quanto à interpretação dos atos jurídicos relevantes de Direito da União – sempre será exigível ao Tribunal Constitucional que proceda a uma interpretação e aplicação da Constituição da República Portuguesa em conformidade com o Direito da União, de modo a minimizar o mais possível os riscos de conflitos do Direito interno com o Direito da União.

Neste sentido, PAULO OTERO considera que «independentemente da solução introduzida pelo artigo 8.º, n.º 4 [da CRP] [...] no âmbito das matérias integrantes da Constituição económica [...] o Direito da União Europeia hoje exerce um forte condicionamento sobre as opções constitucionais dos Estados-membros, existindo mesmo uma prática reiterada de

---

<sup>44</sup> J.J. GOMES CANOTILHO/ VITAL MOREIRA, «Anotação ao Artigo 8.º», in *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. I, Artigos 1.º a 107.º*, 4.ª Edição Revista, 2007, Coimbra Editora, p. 270. Veja-se também ANA MARIA GUERRA MARTINS, *Manual de Direito da União Europeia*, 2014, reimpressão, Almedina, p. 515: «não obstante a existência de uma cláusula constitucional relativa ao princípio do primado do Direito da União sobre o Direito interno, o facto de as relações entre o Tribunal de Justiça e os tribunais nacionais se fundamentarem num princípio de cooperação e não num princípio hierárquico, levará, em Portugal, tal como já sucedeu em outros Estados-membros [...], ao diálogo com o Tribunal de Justiça, através da suscitação de questões prejudiciais com base no artigo 267.º do TFUE.»

interpretação e aplicação dos preceitos constitucionais em conformidade com o Direito da União Europeia»<sup>45</sup>.

Também MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA defende, por seu lado, expressamente, a necessidade de o Estado-Juiz proceder «à interpretação do Direito interno – constitucional e infra-constitucional [...] de acordo com o Direito da União Europeia – concretamente com a jurisprudência que criou e desenvolveu o princípio da responsabilidade do Estado, em particular o Estado-Juiz, por incumprimento do Direito da União Europeia»<sup>46</sup>. Na mesma linha, MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA defende igualmente que o «princípio da interpretação conforme que o Direito da União Europeia, de fonte jurisprudencial, impõe aos Estados membros – interpretação conforme da lei nacional [...] e da própria Constituição, com o Direito da União Europeia, de fonte jurisprudencial [designadamente] em matéria de responsabilidade do Estado por incumprimento do Direito da União Europeia (...))»<sup>47</sup>.

Atendendo ao exposto, parece-nos claro que o Tribunal Constitucional deverá interpretar as normas e princípios gerais da Constituição da República Portuguesa à luz, ou em conformidade com o Direito da União Europeia, de forma a evitar colocar Portugal numa situação de incumprimento das suas obrigações europeias.

No caso concreto, essas obrigações são não apenas aquelas que decorrem diretamente dos Tratados, mas também aquelas que resultam de outras normas e atos jurídicos de Direito da União e, em particular, das Recomendações adotadas no contexto do PDE a que Portugal está sujeito. Essas Recomendações são dotadas de uma força jurídica derivada que decorre dos Regulamentos acima mencionados que para elas remetem e que impõem aos Estados membros a quem essas Recomendações são dirigidas o cumprimento das metas orçamentais e a adoção das medidas nelas estabelecidas para atingir aquelas metas.

---

<sup>45</sup> PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português, Volume I – Identidade Constitucional*, Almedina, 2010, p. 135.

<sup>46</sup> MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, «O princípio da interpretação conforme e a sua não aplicação pelo Estado-Juiz: um (duplo) exemplo de incumprimento estadual», in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, 2010, Número Especial – III Encontro de Professores de Direito Público, pp. 441-461, p. 456 [sublinhado acrescentado].

<sup>47</sup> MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, *ob. cit.*, p. 456 [sublinhado acrescentado]. Segundo FAUSTO DE QUADROS, *Direito da União Europeia*, 4.<sup>a</sup> Reimpressão, 2012, Almedina, p. 489, o princípio da interpretação conforme «resulta com toda a normalidade das relações entre o Direito Comunitário e os Direitos estaduais, particularmente da teoria do primado.» Também para ANA MARIA GUERRA MARTINS, *Curso de Direito Constitucional da União Europeia*, Almedina, 2004, p. 432, uma das consequências do princípio do primado é precisamente «a interpretação do direito nacional conforme ao direito comunitário – toda a autoridade nacional deve, em caso de dúvida sobre o sentido de uma disposição nacional interpretá-la à luz do direito comunitário».

## PARTE III

### Do carácter duradouro e estrutural da Contribuição de Sustentabilidade

A análise desenvolvida nas duas primeiras partes da presente Nota permitiu, primeiro, reconstituir cronologicamente as sucessivas medidas com impacto sobre salários e pensões que o legislador adotou desde 2010 para fazer face ao agravamento da nossa situação de exceção económico-financeira (bem como as condicionantes externas e internas que rodearam a sua aprovação) e, num segundo momento, recuperar e enquadrar a apertada malha de obrigações a que o Estado português se encontra adstrito em matéria orçamental por efeito dos Tratados e de outras normas e atos jurídicos de Direito da União.

Com base nos elementos e informações da revisitação anterior, podemos observar que as medidas com incidência sobre salários e pensões fizeram coerentemente parte de uma estratégia orçamental em que as respostas imediatas à emergência financeira e à crise de solvência e financiamento do Estado, no contexto de um demorado processo de ajustamento económico-financeiro, necessitariam sempre de ser substituídas por outras garantias e soluções duradouras e sustentáveis no médio e longo prazo.

A ação do legislador desde 2011, no exercício da sua liberdade de conformação, tem sido precisamente pautada por uma intervenção em dois tempos: conjuntural e estrutural. No que respeita especificamente às pensões, note-se que a CES foi categorizada como uma contribuição extraordinária e transitória, construída para responder ao agravamento da situação emergente e deficitária do sistema nacional de pensões, extinguindo-se no final de 2014.

Note-se ainda que a medida de convergência (e permanente) das pensões da Caixa Geral de Aposentações com as pensões do regime geral, proposta no final de 2013, tinha em vista uma aplicação retrospectiva e o recálculo de reduções aos montantes das pensões em pagamento, de forma a aprofundar a convergência com as pensões pagas pela segurança social, sendo precisamente acompanhada pela eliminação da medida temporária da CES para os trabalhadores públicos abrangidos pela medida da convergência.

É significativo por isso que o Tribunal Constitucional, chamado a avaliar a constitucionalidade de ambas as medidas com incidência sobre as pensões, tenha ele próprio incorporado na sua fundamentação razões ou argumentos de tipo *conjuntural* e *permanente*, quer no sentido da aceitação constitucional dessas medidas (Acórdãos n.º 187/2013 e n.º 572/2014), quer no sentido da sua rejeição (Acórdão n.º 862/2013).

Neste enquadramento, os artigos 21.º a 5º do Decreto n.º 262/XII instituem a Contribuição de Sustentabilidade, para vigorar a partir de 1 de Janeiro de 2015 (artigo 14.º), acompanhado do aumento marginal da taxa de contribuição dos trabalhadores no ativo (artigos 7º a 9º) e da subida em um quarto de ponto percentual da taxa normal de IVA (artigos 10º a 12º), que ficará consignado ao financiamento da segurança social.

Em decorrência disso, é eliminada a Contribuição Extraordinária de Solidariedade, criada pelo Governo anterior no âmbito do Orçamento de Estado para 2011, ainda antes do PAEF e, nessa medida, com um desenho limitado, tendo sido posteriormente alargada quanto ao seu âmbito de aplicação pelo Governo hoje em funções, primeiro no contexto do Orçamento do Estado para 2013 e, depois, no Orçamento Retificativo para 2014.

A Contribuição de Sustentabilidade consistirá, em primeiro lugar, numa redução das pensões de regimes públicos superiores a €1 000 mensais.

Em concreto, a medida implicará as seguintes reduções:

- 2% sobre a totalidade das pensões de valor entre € 1.000 e € 2.000;
- 2% sobre o valor de € 2.000 e 5,5% sobre o remanescente das pensões de valor mensal até a € 3.500;
- 3,5% sobre a totalidade das pensões de valor mensal superior a € 3 500.

Aprovado um conjunto de medidas, com efeitos simultaneamente na despesa e na receita, que visam repartir o “*ónus da sustentabilidade*” (cfr. Acórdão n.º 862/2013) dos sistemas públicos de pensões entre pensionistas, trabalhadores e contribuintes em geral, torna-se agora indispensável recuperar as balizas de constitucionalidade que podemos extrair da jurisprudência mais recente do Tribunal Constitucional sobre o domínio das pensões, particularmente do seu Acórdão n.º 862/2013 que decidiu pela inconstitucionalidade da medida de aprofundamento da convergência das pensões entre a Caixa Geral de Aposentações e a Segurança Social.

Com efeito, tem-se por seguro, dentro da necessária relação de confiança interinstitucional entre o órgão máximo de justiça constitucional e o legislador, que novas soluções normativas devem corporizar aquelas balizas e critérios. A enunciação dessas balizas e critérios permitirá compreender em que medida a adoção de uma contribuição permanente para a sustentabilidade dos sistemas públicos de pensões respeita também a Constituição.

Antes, porém, importa enquadrar o problema de sustentabilidade dos sistemas públicos de pensões.

## 1. Enquadramento do problema de sustentabilidade dos sistemas públicos de pensões

O sistema público de pensões português é composto pelo sistema de previdência do regime geral de segurança social e pelo regime de proteção social convergente e é gerido em repartição, isto é, as pensões atuais são suportadas pelas contribuições atuais dos trabalhadores no ativo e respetivos empregadores e, quando necessário, por uma contribuição do Estado, proveniente dos impostos ou de recurso ao endividamento.

Este modelo de financiamento, que não assegura a cobertura das responsabilidades dos direitos em formação através da constituição de reservas financeiras, como sucede nos regimes geridos em sistema de capitalização, tem subjacente um contrato implícito baseado no princípio de solidariedade entre gerações, pressupondo que a geração no ativo suporta o pagamento das pensões da geração aposentada ou reformada.

A sustentabilidade deste modelo, financiado pelas contribuições e quotizações feitas pelas gerações ativas, as quais garantem as prestações das gerações seguintes e as pensões das gerações anteriores mas não, diretamente, as suas próprias pensões, depende da evolução, por natureza incerta, quando projetada a longo prazo, de vários fatores, desde logo da vontade de manter a configuração do regime no futuro, mas fundamentalmente da capacidade de as gerações seguintes assumirem os encargos com as pensões das gerações contribuintes anteriores.

Com efeito, a sustentabilidade social, económica e financeira a prazo de um sistema público de pensões repousa, por um lado, na perceção social e política da comunidade de que ele é materialmente justo, por observar imperativos elementares de igualdade proporcional entre os cidadãos, e equitativo, por distribuir proporcionalmente com justiça os benefícios e os encargos entre todos os utentes do sistema, e, por outro lado, na sua capacidade de autofinanciamento.

O financiamento pelo Estado dos desequilíbrios financeiros conjunturais, com recurso a receitas de outras fontes, situadas exteriormente ao sistema de pensões, deverá tendencialmente ser limitado quer nos montantes quer no tempo. Um sistema de pensões assente na lógica de repartição deve, ao longo da sua vida, evoluir no sentido de garantir a sua autossustentabilidade financeira de modo permanente, adequando a todo o tempo as receitas às despesas e as despesas às receitas.

Portugal enfrenta um problema de crónica falta de sustentabilidade do sistema público de pensões, que, em parte (apenas as pensões atribuídas a partir de 2008), se ajusta automaticamente à evolução da longevidade mas que é estruturalmente vulnerável às restantes variáveis demográficas e económicas, quando alguns estudos, seguindo as melhores práticas internacionais, projetam uma evolução futura desfavorável, não meramente conjuntural, dessas variáveis.

As atuais condições demográficas e estruturais da economia são adversas ao método de repartição contemporânea tal como o conhecemos. O envelhecimento demográfico coloca fortes pressões sobre a sustentabilidade dos sistemas públicos de pensões porque havendo menos trabalhadores no ativo haverá menos contribuições que não serão tendencialmente suficientes para fazer face às pensões em pagamento: estamos a assistir não só a um aumento do número de pensionistas, mas, simultaneamente, à sua maior longevidade e ao aumento do valor nominal das pensões. Para lá da conjuntura económica desfavorável, os atuais sistemas públicos de pensões não estão financeiramente equilibrados no médio e longo prazo, situação que tenderá a agravar-se pelas razões atrás referidas.

Esta não é apenas uma preocupação portuguesa mas antes tem constituído um desafio para todos os países europeus que, nos últimos anos, têm vindo a responder a estas pressões sobre os sistemas e que, atualmente, têm ainda em discussão ou estudo futuras medidas a implementar.

Um estudo recente avalia a dívida implícita do regime de proteção social convergente, projetada a 2060 que reflete uma desadequação das receitas ao nível dos benefícios concedidos, bem como um rácio de dependência que se foi aproximando da paridade, mesmo antes do fecho do regime em 2006. (cfr. Avaliação Actuarial do Regime de Pensões da Caixa Geral de Aposentações, coord. Jorge Bravo).

De igual modo, pode desde já concluir-se, a partir dos saldos da conta global do regime previdencial anexa ao Orçamento do Estado (OE), que integra o Relatório da Sustentabilidade previsto na Lei de Bases da Segurança Social, com base nos pressupostos económicos, demográficos e financeiros fixados pelo Ageing Working Group (AWG) para todos os Estados Membros, que tal regime padece igualmente de problemas de sustentabilidade.

Os efeitos conjugados do baixo crescimento real da economia, de um desemprego estrutural elevado - o que tem como consequência a formação de direitos a pensão sem a correspondente receita - e da degradação do rácio de dependência, comprimido entre uma taxa de natalidade muito baixa e uma emigração elevada, por um lado, e o envelhecimento da população, por outro, obrigarão sempre a uma atenção especial sobre o saldo do regime geral.

A dívida implícita do sistema público de pensões português - correspondente à soma das dívidas da Caixa Geral de Aposentações (CGA) e do regime geral de segurança social - ultrapassa o PIB e, se nada for feito, manterá as finanças públicas sob pressão durante décadas, num valor anual próximo do atual défice de exercício da CGA (mais de 4 000 milhões de euros), isto apesar das inúmeras medidas corretivas implementadas nos últimos anos.

No caso da Segurança Social, os saldos acumulados das projecções em 2014 até 2060, são os seguintes:

	2014	2015	2020	2030	2040	2050	2060
<b>RECEITAS TOTAIS</b>	16.742	17.249	18.874	22.880	26.654	29.999	33.495
<i>Das quais: Cont II</i>							
Contribuições e Quotizações	13.153	13.354	14.609	17.705	20.622	23.206	25.908
<i>Contribuições e Quotizações em % PIB</i>	8,0%	8,0%	8,1%	8,1%	8,1%	8,1%	8,1%
Numero de contribuintes	4.246	4.261	4.392	4.517	4.262	3.974	3.806
Salários (anuais)	41.460	42.094	46.050	55.037	63.054	70.612	79.542
<b>DESPESAS TOTAIS</b>	16.738	17.219	19.513	24.645	29.364	33.501	36.823
<b>Prestações imediatas</b>	<b>3.296</b>	<b>3.253</b>	<b>2.952</b>	<b>2.603</b>	<b>2.906</b>	<b>3.243</b>	3.638
Subsidio por Doença e Tuberculose	400	406	444	538	626	705	787
Subsidio de Parentalidade	347	352	385	466	543	611	683
Subsidio de Desemprego e Outros Apoios	2.436	2.380	1.991	1.437	1.552	1.713	1.922
Subsidio por Morte	114	116	133	161	184	214	246
<b>Pensões:</b>	<b>11.356</b>	<b>11.722</b>	<b>14.003</b>	<b>18.780</b>	<b>22.550</b>	<b>25.782</b>	<b>28.253</b>
Sobrevivência	1.712	1.722	1.875	2.262	2.494	2.648	2.703
Invalidez	904	922	1.045	1.335	1.547	1.588	1.936
Velhice	8.741	9.076	11.084	15.183	18.509	21.546	23.614
<i>Despesa com pensões em % PIB</i>	6,9%	7,1%	7,7%	8,6%	8,8%	9,0%	8,8%
<b>OUTRAS DESPESAS</b>	<b>2.086</b>	<b>2.244</b>	<b>2.558</b>	<b>3.262</b>	<b>3.909</b>	<b>4.476</b>	<b>4.932</b>
Numero de Pensionistas	2.610	2.670	2.868	3.237	3.580	3.739	3.658
Sobrevivência	634	637	649	647	639	616	567
Sub-total Pensionistas de Velhice + Invalidez	1.976	2.032	2.219	2.589	2.941	3.123	3.091
Invalidez	197	197	194	196	189	164	163
Velhice	1.779	1.835	2.025	2.394	2.752	2.960	2.928
<b>SALDO DO SISTEMA PREVIDENCIAL - REPARTIÇÃO</b>							
Saldo do Previdencial	4	30	-640	-1.765	-2.711	-3.503	-3.328
<i>Saldo do Previdencial em % PIB</i>	0,0%	0,0%	-0,4%	-0,8%	-1,1%	-1,2%	-1,0%
<i>Saldos actualizados a 5%</i>	3,8	27	- 455	- 770	- 726	- 576	- 336
Valor presente dos saldos	- 25.845						
<i>Saldo actualizado a 3,8%</i>	3,8	28,0	- 493,0	- 936,3	- 990,2	- 881,2	- 576,6
Valor presente dos saldos	- 34.753						

Fonte: valores da previsão de execução para cada ano, usados para modelo de projecção de pensões (GEP - MSESS; Instituto de Informática e Centro Nacional de Pensões).

No caso da CGA, veja-se o seguinte quadro extraído do estudo recente que se anexa à presente Nota sobre a dívida da CGA avaliou a mesma em cerca de 168.862 M€, calculada à taxa de juro nominal de 5%:

CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES - INDICADORES FINANCEIROS								Un.Milhares de €
CUSTOS COM PENSÕES (M€)		2014	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Custos com Pensões (M€)		9,488	9,695	11,292	13,771	13,504	9,94	5,434
<i>em % do PIB</i>		5.6%	5.6%	5.5%	4.7%	3.3%	1.8%	0.7%
Velhice		7,652.2	7,842.7	9,258.2	11,496.7	11,313.7	8,102.3	4,056.5
Invalidez		972.7	980.6	1,061.8	1,128.6	964.4	643.0	323.3
Sobrevivência e PPSO - Viuvez		805.8	812.0	892.3	1,009.3	1,006.6	873.7	624.1
Sobrevivência e PPSO - Orfandade		57.3	60.0	79.5	136.3	219.1	321.3	429.8
<i>Taxa crescimento anual custo com pensões %</i>		2.2%	2.2%	3.1%	1.1%	-1.3%	-4.4%	-7.3%
<b>TAXA DE ESTRUTURA DOS CUSTOS COM PENSÕES</b>								
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Velhice		81%	81%	82.0%	83.5%	83.8%	81.5%	74.7%
Invalidez		10.3%	10.1%	9.4%	8.2%	7.1%	6.5%	5.9%
Sobrevivência e PPSO - Viuvez		8.5%	8.4%	7.9%	7.3%	7.5%	8.8%	11.5%
Sobrevivência e PPSO - Orfandade		0.6%	0.6%	0.7%	1.0%	1.6%	3.2%	7.9%
<b>CUSTOS COM NOVAS PENSÕES ATRIBUÍDAS NO ANO (M€)</b>								
Total (M€)		475.7	480.0	501.3	444.9	302.9	92.2	60.7
<i>taxa de variação anual %</i>		2.3%	0.9%	-0.7%	-1.7%	-6.5%	-8.3%	-3.4%
Velhice		393.8	398.1	413.7	351.9	216.0	15.7	0.0
Invalidez		29.9	30.0	30.7	22.2	7.6	0.2	0.0
Sobrevivência e PPSO - Viuvez		48.2	48.1	52.4	64.6	71.3	67.6	52.9
Sobrevivência e PPSO - Orfandade		3.8	3.8	4.4	6.2	8.0	8.8	7.8
<b>PENSÃO MÉDIA MENSAL [EUR]</b>								
<b>Total das Pensões</b>								
Velhice		1,344	1,343	1,41	1,554	1,695	1,866	2,111
Invalidez		919	926	1,021	1,255	1,457	1,618	1,81
Sobrevivência e PPSO - Viuvez		446	446	480	551	604	652	710
Sobrevivência e PPSO - Orfandade		259	258	272	311	351	395	449
<b>Novas Pensões do ano [EUR]</b>								
Velhice		1,261	1,275	1,264	1,369	1,583	2,146	3,402
<b>PROVEITOS</b>								
Quotizações / Contribuição de Entidades (M€)		2014	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Quotizações / Contribuição de Entidades (M€)		3,169.5	3,014.9	2,314.2	1,349.6	394.6	11.5	0.0
<i>em % do PIB</i>		1.9%	1.7%	1.1%	0.5%	0.1%	0.0%	0.0%
<i>taxa de variação anual %</i>		-12.3%	-4.9%	-5.4%	-6.4%	-17.8%	-40.0%	-100.0%
Comparticipação Entidades por pagamento pensões (M€)		597.6	610.7	711.2	867.4	850.5	626.1	342.2
Dotações do Orçamento de Estado (OE)		5,127.0	5,863.1	8,026.4	11,373.9	12,078.6	9,302.7	5,091.4
<i>em % do PIB</i>		3.0%	3.4%	3.9%	3.9%	2.9%	1.7%	0.7%
Outras receitas		594	207	240	180	180	0	0
<b>ALGUNS RÁCIOS</b>								
Rácio de Dependência do OE		2014	2015	2020	2030	2040	2050	2060
(Dotação do OE + IVA) / Custo Total Pensões		54.0%	60.5%	71.1%	82.6%	89.4%	93.6%	93.7%
Rácio de Auto-Financiamento								
(Quotas + Compart. Entidades) / Custo Total Pensões		39.7%	37.4%	26.8%	16.1%	9.2%	6.4%	6.3%
<b>ESTIMATIVA DA DÍVIDA IMPLÍCITA</b>								
Yield Curve (taxas de juro spot, capitalização discreta)		4.0%	4.0%	4.0%	4.0%	4.0%	4.0%	4.0%
Factor de desconto		1.000	0.925	0.889	0.731	0.494	0.333	0.152
<b>Valor Actual Total da Dotação do OE</b>		<b>201,885</b>						
<i>em % do PIB</i>		122.1%						
Yield Curve (taxas de juro spot, capitalização discreta)		3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%
Factor de desconto		1.000	0.943	0.915	0.789	0.587	0.437	0.325
<b>Valor Actual Total da Dotação do OE</b>		<b>245,631</b>						
<i>em % do PIB</i>		148.5%						
Yield Curve (taxas de juro spot, capitalização discreta)		5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%
Factor de desconto		1.000	0.907	0.864	0.677	0.416	0.255	0.096
<b>Valor Actual Total da Dotação do OE</b>		<b>168,862</b>						
<i>em % do PIB</i>		102.1%						

A dimensão do problema - que faz objetivamente perigar a possibilidade de o sistema público de pensões, que assegura o único rendimento que uma parte significativa dos portugueses percebe, continuar no futuro a cumprir pontualmente as suas obrigações -

torna inadiável a tomada de medidas adequadas a atacá-lo, até porque é limitada a capacidade do Estado para assegurar a sua sustentabilidade.

## 2. A medida da convergência da CGA e o Acórdão n.º 862/2013

Dada a sua natureza conjuntural e a sua vigência anual por decorrência das normas do Orçamento de Estado, a CES não podia ser entendida, de forma consistente e credível, como uma etapa acabada do percurso legislativo de reforma dos sistemas públicos de pensões.

Assim e como já foi recordado, o Parlamento aprovou em Novembro de 2013 a Lei que “Estabelece mecanismos de convergência de proteção social, procedendo à quarta alteração à Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, à alteração do Decreto-Lei n.º 478/72, de 9 de dezembro, que aprova o Estatuto da Aposentação, e revogando normas que estabelecem acréscimos de tempo de serviço para efeitos de aposentação no âmbito da Caixa Geral de Aposentações”, mais conhecido como o diploma da convergência das pensões pagas pelo regime geral da segurança social e pela Caixa Geral de Aposentações. Em síntese, a referida convergência previa uma redução em 10% do valor das pensões superiores a €600,00, fixadas de acordo com as fórmulas de cálculo sucessivamente em vigor da CGA, para os pensionistas inscritos até 31 de agosto 1993 que se aposentaram até 31 de dezembro de 2005. Para além disso, previa ainda o “recálculo” do valor ilíquido da parcela um das pensões de reforma de valor superior a €600,00, também fixadas de acordo com a fórmula de cálculo sucessivamente em vigor da Lei n.º 60/2005, aplicável aos pensionistas inscritos até 31 de agosto de 1993 que se aposentaram a partir de 1 de janeiro de 2006.

Tais alterações materializavam o objetivo de aprofundamento da convergência do regime de pensões cristalizado ao abrigo dos sucessivos regimes da CGA com o regime geral da segurança social. Sendo certo que as mudanças produzidas no *quantum* das pensões se projetavam sobre situações jurídicas duradouras, afetando pensões formadas segundo fatores legalmente predeterminados e o conseqüente investimento da confiança dos seus titulares, o entendimento do Governo foi de que essa afetação era legitimada por um conjunto de interesses públicos estruturais de primeira grandeza: os interesses da sustentabilidade do sistema público de pensões, da justiça intergeracional, da equidade entre trabalhadores do setor público e do setor privado e da igualdade proporcional entre pensionistas.

É sabido que o Tribunal Constitucional acabou por inviabilizar as soluções desse diploma da convergência no Acórdão n.º 862/2013, entendendo que as mesmas não correspondiam a uma “*reforma global*” ou “*duradoura*” do sistema público de segurança social. Com efeito, se no Acórdão n.º 187/2013 o Tribunal Constitucional relevou a natureza “*conjuntural*” da

CES enquanto resposta (excecional) a um problema para cuja verdadeira dimensão e gravidade, note-se, não contribuíam apenas causas decorrentes da *conjuntura* (designadamente, o aludido agravamento das condições de financiamento do sistema de pensões, em particular da CGA), no Acórdão n.º 862/2013 o Tribunal sustentou que a medida da convergência não podia ser considerada “*estrutural*” para colmatar iniquidades dos sistemas públicos de pensões, embora fosse reconhecido o seu efeito inequívoco de consolidação orçamental.

É importante perceber, nestes termos, de que forma é que no Acórdão n.º 862/2013 o Tribunal Constitucional recortou os elementos indiciadores da natureza *global* ou *estrutural* de uma medida de redução das pensões, tendo em conta que todos esses elementos traduzem “orientações” ou “indicações” para o legislador (e é como tal que devem ser entendidas) em relação à definição de outras e novas medidas de sustentabilidade das pensões.

Primeiro, importa sublinhar que no Acórdão n.º 862/2013 o Tribunal Constitucional aceitou expressamente que o “*legislador não está proibido de alterar a forma como materializa o direito à pensão, podendo alterar ou até mesmo reduzir o seu montante, tendo em consideração a evolução das circunstâncias económicas ou sociais*” (n.º 24). Não existe no nosso ordenamento jurídico uma garantia geral de “*intangibilidade*” das pensões (n.º 28). Tenha-se ainda presente que, para o Tribunal Constitucional, tais alterações ou reduções só serão constitucionais se assentarem “*em motivos justificados – designadamente a sustentabilidade financeira do sistema*” (n.º 24), sem afetarem outros comandos e princípios constitucionais relevantes.

De facto, no Acórdão n.º 862/2013 o Tribunal Constitucional aceitou expressamente que certos ponderosos interesses públicos assumem relevância particular no quadro de uma reforma da segurança social:

**“Os interesses públicos conexos com a sustentabilidade do sistema público de pensões, a justiça intergeracional e a convergência do regime de pensões da CGA com o regime geral da segurança social anteriormente analisados são consonantes com os princípios retores de uma eventual reforma estrutural do mesmo sistema concebida de harmonia com o programa constitucional plasmado no artigo 63.º da CRP.**

O Tribunal Constitucional sustenta que a justiça intergeracional e a equidade entre regimes públicos de pensões constituem “*interesses públicos conexos com a sustentabilidade do sistema público de pensões*”, aceitando que os mesmos constituam critérios orientadores de uma “*reforma estrutural*” do sistema no seu todo.

No entanto, o Tribunal Constitucional entendeu que a medida da convergência não podia ser sancionada, por incidir unicamente sobre o sistema da CGA e não considerar “*o sistema público globalmente considerado*”. Atente-se às seguintes passagens do Acórdão n.º 862/2013:

“Contudo, as reformas previstas no artigo 7.º, n.º 1, do Decreto n.º 187/XII reportam-se exclusivamente ao **sistema de pensões da CGA** – que é apenas uma parte do sistema público de pensões, uma vez que este engloba também o *sistema previdencial* do sistema da segurança social (artigos, 23.º e 50.º e seguintes da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro) – e são apresentadas na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 171/XII como exigências de *aprofundamento do nível de convergência* e de um *reequilíbrio relativo* entre o esforço exigido e os benefícios atribuídos aos trabalhadores passados e atuais abrangidos pelo regime da Caixa. (n.º 33).

\*

“Eventuais desigualdades ao nível da disciplina legal dos dois regimes públicos vindas do passado e com reflexos financeiros no presente **não podem ser corrigidas apenas em função das dificuldades de um desses regimes e com sacrifício exclusivo dos direitos constituídos dos respetivos beneficiários.**

Tais deficiências genéticas convertiam a medida da convergência, no entender do Tribunal, em mera medida “*avulsa*” ou “*assistémica*” de redução da despesa, que aliás nem sequer lograva garantir a efetivação da convergência real das pensões, visto que “*a disparidade detetada relativamente à taxa de formação da pensão entre o regime de proteção social da função pública e o regime geral de segurança social, desligada de quaisquer outros elementos do sistema e da diferenciação existente quanto às fórmulas de cálculo das pensões, não é necessariamente demonstrativa de um benefício ou vantagem patrimonial na determinação do montante da pensão dos subscritores da CGA por comparação com os trabalhadores inseridos no regime geral da segurança social com o mesmo número de anos civis de registo de remunerações*” (n.º 40).

Desta forma, o Tribunal Constitucional expressou uma posição de princípio claramente favorável a adoção de outras medidas que consubstanciassem uma “*reforma sustentável e duradoura no tempo*”, concretizando o “*princípio da solidariedade sistémica*” por referência à *unidade do sistema*, em vez de uma “*medida avulsa, isolada, que se concretiza numa simples ablação do montante das pensões*” (n.º 42).

Quer isto dizer que medidas traduzidas numa simples redução nominal dos valores das pensões e que não venham acompanhadas de um alargamento, por razões de equidade, do ónus da sustentabilidade do sistema, não terão aquiescência constitucional. A sua conformidade constitucional dependerá sempre de uma solução *sistémica, equilibrada e estrutural* que satisfaça efetivamente os interesses públicos da sustentabilidade do sistema e do equilíbrio entre gerações, e sempre em qualquer caso através da ponderação do sistema de pensões “*no seu todo*”. Como se afirma no Acórdão n.º 862/2013:

“Só semelhante reforma poderia, eventualmente, justificar uma alteração nos montantes das pensões a pagamento, por ser acompanhada por outras medidas que procedessem a

reequilíbrios noutros domínios. Uma medida que pudesse intervir de forma a reduzir o montante de pensões a pagamento teria de ser uma medida tal que encontrasse um forte apoio numa solução **sistémica, estrutural, destinada efetivamente a atingir os três desideratos acima explanados: sustentabilidade do sistema público de pensões, igualdade proporcional, e solidariedade entre gerações.**

Com efeito, o questionamento dos direitos à pensão já constituídos na ótica da sustentabilidade do sistema público de pensões *no seu todo* e da justiça intergeracional não se opõe à redução das pensões. Tais interesses públicos poderão justificar uma revisão dos valores de pensões já atribuídas, visto que se conexionam com a alteração de circunstâncias – demográficas, económicas e financeiras – que transcendem as diferenças de regime entre os dois sistemas públicos de pensões existentes. Mas, também por isso, os critérios de revisão a observar terão de efetivamente visar recolocar num plano de igualdade todos os beneficiários dos dois sistemas, só desse modo se assegurando o respeito pela justiça intrageracional. Nessas circunstâncias, será o sistema e seus valores, designadamente a garantia da sua sustentabilidade e a sua equidade interna, a conferir sentido aos sacrifícios impostos aos respetivos beneficiários. (n.º 45).

Um aspeto decisivo deste posicionamento é que, para o Tribunal Constitucional, não é suficiente que as medidas legislativas de revisão das pensões realizem qualquer um dos interesses públicos concretos que à partida as poderiam justificar. Confirmando exatamente aquilo que temos vindo a referir sobre o plano dos efeitos conjunturais e o plano dos efeitos duradouros das medidas, é imperioso que as medidas, perseguindo “*efeitos imediatos*”, não deixem de “*produzir efeitos de base*”.

“As medidas legislativas que visem atingir esses objetivos [da sustentabilidade, do equilíbrio intergeracional e da convergência dos regimes de proteção social], devem ser **ponderadas e concebidas dentro do próprio sistema como uma sua reforma estrutural, sob pena de não alcançarem os referidos desideratos e traduzirem-se apenas em reduções imediatas de despesa**, que, face aos seus **efeitos imediatos**, pouco se adequarão a produzir **efeitos de base.**” (n.º 42).

No Acórdão n.º 862/2013 o Tribunal Constitucional valorou o défice estrutural da CGA que ascende a 2,6% do PIB e tem exigido transferências anuais do Orçamento de Estado em cerca de 60%, afetando significativamente a estabilidade e sustentabilidade das contas públicas. Nesse sentido, o Tribunal admitiu a situação deficitária de uma parcela dos sistemas públicos de pensões, geradora de um *problema duradouro (estrutural)* e de um *problema imediato (orçamental)*, ambos agravados pela conjuntura de especial urgência económico-financeira do País.

Contudo, faltando-lhe a aludida dimensão sistémica, a medida da convergência foi exclusivamente categorizada pelo TC, como uma medida “*conjuntural*” por visar não a

sustentabilidade financeira da CGA mas a “*resolução de problemas imediatos de equilíbrio e consolidação orçamental*”.

No caso da CES, o Tribunal Constitucional já havia afirmado no Acórdão n.º 187/2013 que a imposição de uma contribuição com este figurino desempenhava uma função marcadamente conjuntural “*num contexto de emergência económica e financeira*”, visando responder à “*tendência deficitária da segurança social*”, agravada pela redução das receitas fiscais e das contribuições sociais e pelo aumento das prestações com o subsídio de desemprego.

Enquanto medida de emergência, a medida da CES replicava para os pensionistas as reduções salariais aplicáveis aos trabalhadores em funções públicas, as quais também tinham em vista conter a despesa pública do Orçamento de Estado e o cumprimento das metas do PAEF, constituindo por isso uma medida equivalente de redução da despesa pública. A abordagem conjuntural é claramente assumida nas seguintes passagens:

**“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.”**

\*

“Deste modo, no que se refere às pensões processadas e pagas pelo sistema público de segurança social, a CES **assume o efeito prático de uma medida de redução de despesa**. Até ao limite de €5030,64 **visa obter, como se esclareceu no Relatório do OE para 2013, um efeito equivalente à redução salarial que tem vindo a ser aplicada aos trabalhadores do setor público desde 2011**, o que surge evidenciado também pela correspondência do valor percentual da dedução relativamente à redução remuneratória também prevista no artigo 27º, n.º 1, da Lei do OE. “

A estes aspetos deve acrescentar-se ainda a forte progressividade da medida já que, no último escalão de pensões sujeitas uma taxa de 10%, eram aplicadas cumulativamente percentagens de 15% sobre o montante que exceda 12 vezes o valor do IAS (€5030,64) mas que não ultrapasse 18 vezes aquele valor (€7545,96) e de 40% sobre o montante que ultrapasse 18 vezes o valor do IAS (€7545,96), o que o Tribunal também justificou “*por se tratar de prestações de valor elevado que se entendeu poderem suportar um sacrifício extraordinário em nome do princípio da solidariedade, face às dificuldades crescentes de sustentabilidade da segurança social e do sistema público de pensões, sujeito no ano de 2013 a um acréscimo de esforço financeiro que, em último termo, teria se ser coberto por transferências do Orçamento de Estado*” (Acórdão n.º 187/2013).

Por tudo o que se tem exposto e em contraste com medidas de alcance ou natureza meramente conjunturais ou isoladas, o Tribunal Constitucional enunciou no Acórdão n.º 862/2013 um conjunto de critérios que permitiriam recortar uma contribuição *duradoura, sistémica, global* ou *estrutural* no âmbito dos sistemas públicos de pensões, numa lógica de repartição mais justa e equilibrada do “*ónus da sustentabilidade financeira do sistema*”. O Tribunal Constitucional afirmou-o nos seguintes termos:

“Sendo necessário – e o Tribunal não discute essa necessidade – **alargar o «ónus da insustentabilidade financeira do sistema»** - sistema entendido, neste contexto, como qualquer uma ou ambas as componentes do sistema público de pensões que ao Estado cabe organizar e garantir de harmonia com a Constituição e a Lei de Bases da Segurança Social - aos *atuais beneficiários*, procedendo a reduções e recálculos de pensões já atribuídas, as soluções a equacionar não podem deixar de ser perspetivadas em termos **do sistema público globalmente considerado**, exigindo respostas que salvaguardem **a justiça do mesmo sistema, tanto no plano intrageracional como no plano intergeracional** (n.º 39).

O primeiro critério que importa destacar é o que se refere ao(s) efeito(s) primário(s) pretendido(s) pelas medidas, as quais terão primordialmente que enfrentar os fatores críticos que afetam os sistemas públicos de pensões, em particular a sua sustentabilidade no médio e longo prazo, de forma a garantir a estabilidade, previsibilidade e solvabilidade desta atividade prestacional do Estado e a credibilidade dos compromissos assumidos perante os atuais e os futuros pensionistas.

O objetivo da sustentabilidade demanda, por seu turno, o respeito quer pela igualdade intrageracional, repondo a igualdade entre os atuais beneficiários dos dois sistemas, quer pela igualdade intergeracional, protegendo as expectativas de futuros beneficiários. Nesse sentido, as medidas legislativas devem incidir tanto sobre as pensões formadas na CGA como sobre as pensões do regime geral da segurança social, abarcando genericamente todas as prestações pecuniárias vitalícias devidas a pensionistas, aposentados ou reformados no âmbito dos regimes previdenciais.

Em terceiro lugar e como já repetimos, o legislador não pode deixar de “*alargar o ónus da sustentabilidade financeira do sistema*”, assegurando não apenas a participação dos atuais pensionistas no seu financiamento mas procedendo ao alargamento e distribuição do referido ónus, de uma forma equilibrada e moderada, pelos trabalhadores no ativo e pelos contribuintes em geral. Tal alargamento defenderia, com maior perfeição, a justiça intrínseca do sistema, a que também se referiu o Tribunal.

De seguida, o princípio da sustentabilidade obriga o legislador a adotar soluções normativas de abertura, o que pressupõe uma ponderação cuidada das condicionantes demográficas, económicas e financeiras do sistema, a adoção de cláusulas de revisão das pensões e a

introdução de cláusulas de salvaguarda. A capacidade de autofinanciamento do sistema depende também de fatores demográficos e sociais como sejam a relação entre o número de trabalhadores ativos e pensionistas e o equilíbrio da repartição de benefícios e sacrifícios entre gerações.

Em traços gerais, uma medida fundamentada à luz destes objetivos poderá assumir-se consistentemente e credivelmente como uma medida duradoura, equilibrada e sistémica. Mesmo que se traduza também em uma medida de redução da despesa, o seu efeito de base e principalmente determinante não será o da consolidação das finanças públicas mas o de uma reforma dos sistemas públicos de pensões com vista à estabilidade e sustentabilidade.

### 3. Os motivos e fins determinantes das medidas

Aos critérios que acabámos de identificar importa somar ainda um outro, da maior relevância, que se prende com a necessária coerência funcional entre os *motivos determinantes* e os *fins* das escolhas do legislador. Vejamos brevemente a forma como esta construção foi aplicada aos casos concretos da CES e da medida de convergência.

No caso da CES, com um âmbito de aplicação mais reduzido ou mais alargado<sup>48</sup>, o Tribunal Constitucional entendeu que o motivo determinante da medida visava finalidades conjunturais ligadas ao cumprimento das metas de défice do PAEF e à contenção da despesa pública num contexto extraordinário de restrições financeiras e riscos de financiamento sobre a segurança social. Mesmo que a adoção da medida concretizasse também um princípio de autofinanciamento do sistema, através da participação dos seus beneficiários<sup>49</sup> - e a CES foi também legitimada pelo Tribunal Constitucional como “*uma forma de financiamento da segurança social, em termos que equivalem às quotizações dos trabalhadores no âmbito da obrigação contributiva*” uma vez que não decorre da Constituição “*a proporção em que o financiamento da segurança social depende de qualquer uma das suas fontes*” (Cfr. Acórdão n.º 187/2013), o motivo principal e determinante da medida era o de fazer face a uma situação extraordinária e temporária.

---

<sup>48</sup> Como acabou por acontecer em reação ao Acórdão n.º 862/2013, uma vez que o legislador respondeu ao aresto em causa alterando a configuração da CES, nomeadamente através da diminuição do limite inferior a partir do qual a medida é aplicada e através da alteração dos dois limites superiores.

<sup>49</sup> Leia-se a seguinte passagem do Acórdão n.º 187/2013 que é, a esse respeito, esclarecedora: “*No entanto, a circunstância de o sistema previdencial assentar fundamentalmente no autofinanciamento, através das quotizações dos trabalhadores e das contribuições das entidades empregadoras, não obsta a que possa recorrer a outras fontes de financiamento, incluindo outras receitas fiscais legalmente previstas, como decorre do artigo 92.º da Lei n.º 4/2007.*”

Bem ao invés, no que respeita à medida da convergência o Tribunal Constitucional optou por colocar em evidência a discrepância entre os seus motivos determinantes e fins, ou seja, optou por destacar o “*desvio funcional*” em que incorrera o legislador. De facto, apesar da intenção (duradoura) do legislador ter sido a de proceder ao aprofundamento da convergência e equidade entre regimes públicos de pensões historicamente diferenciados e não obstante o Tribunal Constitucional ter admitido que os interesses públicos da equidade e da convergência constituem fins relevantes, o entendimento do Tribunal foi de que o motivo determinante da medida visava ainda o cumprimento de objetivos imediatos de equilíbrio orçamental. Perante esse desencontro entre o motivo real e o fim legal da medida, o Tribunal Constitucional não aceitou sequer que a redução das pensões da CGA pudesse ser introduzida na ordem jurídica enquanto medida “*conjuntural*”. Esta passagem do Acórdão é elucidativa:

“Soluções sacrificiais motivadas por razões de insustentabilidade financeira dirigidas apenas aos beneficiários de uma das componentes do sistema, designadamente aquelas que são preconizadas no artigo 7.º, n.º 1, do Decreto n.º 187/XII, são, por isso, necessariamente **assistémicas ou avulsas e enfermam de um desvio funcional: visam fins – evitar, com o sacrifício exclusivo dos pensionistas da CGA, o aumento das transferências do Orçamento do Estado – que não se enquadram no desenho constitucional de um sistema público de pensões unificado.** O critério enformador de tais soluções – a «convergência», entendida como reposição de alguma igualdade, nomeadamente ao nível da «taxa de substituição» – é objetivamente contraditório com a legitimidade e as boas razões da confiança anteriormente criada a tais beneficiários no tocante à continuidade do valor das pensões que lhes foram atribuídas”. (n.º 39)

Confirmando isso mesmo, o Tribunal Constitucional também imputou à medida da convergência uma “*natureza dúbia*” por se assumir como “*medida estrutural*” apresentando em simultâneo uma “*cláusula de reversibilidade*” da situação anterior, o que para o TC significaria mais uma “*contradição com o seu alegado carácter estrutural*” (n.º 43) e confirmando-se o seu motivo determinante, ou o seu fim real, de medida conjuntural. Dito de outro modo: a medida de redução das pensões da CGA podia ser apta para resolver o problema conjuntural (orçamental), mas já não era adequada a debelar o problema estrutural da sustentabilidade dos sistemas públicos de pensões.

A este respeito, também na avaliação da constitucionalidade da CES o Tribunal Constitucional não prescindiu desta mesma indagação funcional entre os motivos determinantes e os fins prosseguidos pelo legislador. É indiscutível que a medida da CES foi qualificada, e corretamente, como uma medida extraordinária e conjuntural, não existindo maior confirmação dessa temporalidade do que a sua vigência coincidente com o ano orçamental e a sua prometida supressão no final de 2014. Contudo, a CES representa também uma forma de reforço do autofinanciamento da segurança social e de reforço da

solidariedade intergeracional, em especial pelo esforço progressivo que recaía sobre os titulares de pensões mais elevadas.

Dentro desta lógica complexa de argumentos, a CES assumia: i) o efeito de uma medida de financiamento da segurança social através da participação dos beneficiários; ii) o efeito de uma medida de redução da despesa pública em contexto de emergência financeira; iii) o efeito de uma medida de solidariedade intergeracional, em especial exigida aos titulares de pensões mais elevadas “*cujo montante não deixa de justificar um maior grau de progressividade*”; iv) o efeito de uma medida de contenção ou não agravamento da situação deficitária actual.

O efeito da CES não era portanto unívoco – não poderia ser -, como unívoca não era a sua fisionomia normativa. Pode ver-se a coexistência entre esses diversos planos de justificação na seguinte passagem do Acórdão:

“Os pensionistas afetados pela medida não se encontram na mesma situação de qualquer outro cidadão, justamente porque são beneficiários de pensões de reforma ou de aposentação e de complementos de reforma, e **é a sua distintiva situação estatutária que determina a incidência da CES, como medida conjuntural, com a finalidade específica de assegurar a sua participação no 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.**”

Pode concluir-se que, de acordo com a configuração essencial da medida e apesar da sua natureza conjuntural, extraordinária e transitória, a CES traduz também, em aspetos pontuais e limitados, um efeito de antecipação de uma solução mais global e estrutural aos pressupostos de sustentabilidade e solidariedade do sistema. Porém, os efeitos de base da medida continuam a ser os efeitos imediatos de resposta ao agravamento da situação deficitária da segurança social. O motivo determinante da medida é conjuntural, pelo que não existe qualquer desvio entre o fim legal e o fim real prosseguidos pelo legislador. No mais recente Acórdão n.º 572/2014, esta reafirmação dos motivos determinantes do legislador torna-se preponderante:

“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 extraordinária e 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.”

Nesta linha de jurisprudência do Tribunal Constitucional, é da maior importância a indagação funcional dos motivos de base da ação do legislador, mesmo que possa contribuir também para a prossecução de fins implícitos ou adjacentes.

É inegável que, nas circunstâncias de um País acabado de sair um programa de ajustamento, o desaparecimento das condições de urgência só acontecerá gradualmente e num horizonte temporal (pelo menos) de médio prazo. Importa recordar que a conjuntura económico-financeira continuará no próximo ano a colocar severas restrições orçamentais ao Estado português. Como é sabido e se desenvolverá mais amplamente no último ponto da presente nota, Portugal ainda se encontra em Procedimento por Défice Excessivo em 2015, estando sujeito ao cumprimento de metas e obrigações na elaboração do seu orçamento para corrigir essa situação até 2015. Recordemos que a Recomendação do Conselho de 21 de Junho de 2013 (recomendação 2) determina que “Portugal deverá estabelecer como objetivo para o défice nominal 5,5% do PIB em 2013, 4,0% do PIB em 2014 e 2,5% do PIB em 2015”. De facto, apesar de o PAEF ter findado, Portugal continuará condicionado, até 2015, pelo referido PDE, ao qual acrescem as restantes obrigações decorrentes do Semestre Europeu, do Pacto de Estabilidade e Crescimento e do Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária.

A ação do legislador português está pois vinculada ao aprofundamento do equilíbrio orçamental no quadro das suas obrigações europeias, pelo que não poderá afirmar-se que depois de terminado o PAEF cessa também a margem constitucional para a adoção de medidas extraordinárias de consolidação orçamental com efeitos tanto do lado da receita como da despesa. Com efeito, essas medidas continuarão a ser necessárias para o Estado atingir as suas metas quanto ao défice. A par de novas e justificadas medidas de alcance conjuntural, o Estado estará, todavia, obrigado a intervir através de medidas estruturais, substituindo medidas cuja transitoriedade se esgotou por medidas duradouras, particularmente nos sectores da atividade pública prestacional que mais carecem de reformas com vista à sua sustentabilidade e estabilidade.

Quaisquer medidas duradouras com incidência sobre as pensões não deixarão de visar efeitos de correção dos défices públicos e a contenção do financiamento da segurança social por via do Orçamento de Estado. Nem poderia ser de outra forma. Mas, em coerência com a censura constitucional desferida pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 862/2013 contra a medida da convergência, o legislador deve estabelecer uma *reforma duradoura* do sistema de pensões que estabeleça também uma relação congruente entre as

medidas adotadas e os fins que visam prosseguir, ponderando o sistema público de pensões no seu todo, devendo esses fins visar a sustentabilidade financeira do sistema.

#### **4. A Contribuição de Sustentabilidade como uma medida duradoura, sistémica, proporcionada, e de repartição equitativa e equilibrada do “*ónus de sustentabilidade*” do sistema de segurança social**

Chegados aqui, com estes dados e elementos legais, podemos debruçar-nos mais detidamente sobre a nova figura contributiva criada para vigorar a partir de 2015, que se apresenta como uma Contribuição de Sustentabilidade, uma vez eliminada a CES. Integra-se esta medida num conjunto de várias outras medidas desenvolvidas pelo Governo, tendo em vista garantir a sustentabilidade dos sistemas de pensões, através de medidas de carácter duradouro e não já transitório.

i) Trata-se, em primeiro lugar, de uma redução que incidirá de igual forma sobre todas as pensões pagas por um sistema público de proteção social, quer sejam pensões do regime geral da segurança social, quer sejam pensões pagas pela CGA. A Contribuição de Sustentabilidade será aplicável às pensões pagas ao abrigo dos diferentes regimes público de proteção social.

ii) A medida da Contribuição de Sustentabilidade assume a natureza de uma contribuição para a segurança social, nos mesmos termos em que esta noção foi aplicada e desenvolvida pelo TC tanto no Acórdão n.º 187/2013 como no Acórdão n.º 862/2013. Trata-se de uma contribuição exigida aos atuais beneficiários das pensões a pagamento, o que é coerente com a permissão geral de o financiamento dos sistemas públicos poder ser feito também através da participação dos próprios titulares (Cfr. Acórdão n.º 187/2013).

iii) A medida reflete preocupações globais e de unidade em relação aos sistemas de pensões, abrangendo simultaneamente tanto as pensões do regime geral do sistema previdencial da segurança social como do regime de proteção social dos trabalhadores em funções pública, porquanto são indissociáveis as respetivas situações financeiras. A Contribuição de Sustentabilidade integra também, como vimos, um conjunto de medidas proporcionadas e justas, que operam também pelo lado da receita, incluindo aumentos marginais da taxa contributiva dos trabalhadores no ativo e da taxa normal de IVA paga em geral pelos contribuintes, fazendo distribuir assim o ónus do reequilíbrio e da sustentabilidade da segurança social entre atuais beneficiários, futuros beneficiários e contribuintes no seu todo, numa lógica de justiça sistémica tanto no plano intrageracional como no plano intergeracional. Por isso, não se poderá argumentar que a Contribuição de Sustentabilidade corresponda a uma medida isolada ou avulsa.

Acresce ainda, a este respeito, que é sistemicamente coerente com as exigências do Acórdão n.º 862/2013 o facto de a fórmula de atualização anual das pensões (artigo 6.º) ser comum e igual para os dois sistemas públicos (CGA e Segurança Social).

iv) Relativamente à estrutura da medida, diga-se que constitui uma contribuição adequadamente progressiva, com respeito pela proporcionalidade. Em concreto, a medida implicará reduções progressivas de:

- 2% sobre a totalidade das pensões de valor entre € 1.000 e € 2.000;
- 2% sobre o valor de € 2.000 e 5,5% sobre o remanescente das pensões de valor mensal até € 3.500;
- 3,5% sobre a totalidade das pensões de valor mensal superior a € 3 500.

Na prática, tal corresponderá a uma taxa que variará entre 2% e 3,5%.

A Contribuição de Sustentabilidade consistirá, pois, numa redução das pensões de regimes públicos superiores a €1 000 mensais. Ficam integralmente salvaguardados os pensionistas que auferem pensões abaixo dos € 1 000. Sempre que da aplicação da Contribuição de Sustentabilidade resulte uma pensão mensal total líquida inferior a € 1000, é garantida a intocabilidade desse valor, através da atribuição de um diferencial compensatório, a cargo do sistema público responsável pelo pagamento da pensão, e um complemento social quando estejam em causa pensões mínimas do regime geral de segurança social (artigo 4.º/4). Prevê-se, pois, uma cláusula de salvaguarda de um núcleo essencial quantitativo que o legislador entende ser inviolável.

Com o conjunto das medidas apresentadas ficam integralmente isentos de qualquer contribuição mais de 87% dos pensionistas, pelo que o esforço exigido com a presente contribuição abarcará apenas um universo reduzido de beneficiários, sendo que terão um rendimento superior ao que resultou da aplicação da CES.

v) A medida em apreço constitui uma contribuição *para* a sustentabilidade dos sistemas públicos de pensões. Deve recordar-se que Portugal é o 5º país da União Europeia com maior peso de pensões no PIB, com 14,8% do produto interno bruto em 2013. As pensões absorvem hoje mais recursos do que qualquer outra das rúbricas que, para todos os efeitos, asseguram o presente e o futuro das funções do Estado em Portugal.

A este nível, é importante ter em conta que a introdução da Contribuição de Sustentabilidade vem acompanhada de outras medidas relevantes, nomeadamente do aumento da contribuição do trabalhador para os sistemas de previdência social (a TSU) e do aumento da taxa normal do Imposto sobre o Valor Acrescentado. Estão em causa, recorde-se, os seguintes valores:

- +0,2 pp de TSU

- +0,25 pp da taxa normal de IVA

De facto, o motivo principal da Contribuição de Sustentabilidade visa *contribuir* para a sustentabilidade financeira das pensões no curto, médio e longo prazo, conservando a identidade do sistema e defendendo a sua estabilidade presente e futura.

Combinada com a aplicação das outras medidas incidentes sobre a taxa contributiva e a taxa normal do IVA, a medida não pode ser mais distinta da CES e da medida da convergência, até pelos montantes envolvidos.

Com efeito, tenha-se presente que a CES foi quantificada em 2014 em 660 M€ (514 M€ CGA e 146 M€ SS). Já a medida da convergência havia sido quantificada em 735 M€ (cfr. Relatório do Conselho das Finanças Públicas n.º 3/2014 - maio de 2014, Análise do Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018).

A Contribuição de Sustentabilidade, enquanto medida duradoura, acompanhada das outras medidas da TSU e do IVA, implicará previsivelmente a obtenção dos seguintes montantes, através de uma repartição justa do esforço de sustentabilidade:

- TSU (trabalhadores no ativo e futuros pensionistas) - +0,2 pp: 100 milhões €
- IVA (contribuintes em geral) - +0,25 pp: 150 milhões €, consignado ao sistema de pensões.
- Contribuição de Sustentabilidade (atuais pensionistas) - 372 milhões €

Afectar a receita do IVA, em 0,25% da sua taxa máxima, ao financiamento da Segurança Social é um pequeno ajuste que permite ultrapassar e substituir a CES sem perda de sustentabilidade dos sistemas, considerando ainda que desde 1994, de acordo com a Lei 39-B/1994 de 27 de Dezembro, que refere no seu artigo 32º, ponto 8, que “É consignada à segurança social a receita fiscal obtida com o aumento de 1% da taxa normal do IVA.” Também pequeno é o ajustamento que complementa esta substituição da CES e que será de 0,2% sobre a TSU a cargo dos trabalhadores, reforçando assim a sustentabilidade dos sistemas público e privado.

Portanto, o cômputo global de todas estas medidas é inferior ao que resultaria da aplicação da CES, não se traduzindo portanto em qualquer acréscimo de esforço contributivo. Pode verificar-se, a partir das simulações abaixo realizadas que caracterizam 99,8% dos pensionistas da Segurança Social, o impacto positivo da Contribuição de Sustentabilidade para a efetiva recuperação de rendimento dos pensionistas.

Pensão mensal	Pensão com actual CES	Taxa efectiva
1200	1158	3,5%
1600	1544	3,5%
1800	1737	3,5%
2200	2073	5,8%
3000	2745	8,5%
3500	3165	9,6%
3800	3420	10,0%
4500	4050	10,0%

Pensão com contribuição	Taxa efectiva	Ganho mensal (€)	Ganho anual (€)	Ganho mensal em % da pensão
1176	2,0%	18	252	1,5%
1568	2,0%	24	336	1,5%
1764	2,0%	27	378	1,5%
2149	2,3%	76	1064	3,5%
2905	3,2%	160	2240	5,3%
3378	3,5%	213	2975	6,1%
3667	3,5%	247	3458	6,5%
4343	3,5%	293	4095	6,5%

Os números comparativos agora apresentados relativos à recuperação significativa do rendimento dos pensionistas que se encontravam abrangidos pela CES demonstram que a medida da Contribuição de Sustentabilidade constitui um instrumento de garantia duradoura dos sistemas públicos de pensões, num quadro de sustentabilidade e já não de exceccionalidade.

vi) Finalmente, está ainda previsto um fator de equilíbrio que relacione a actualização das pensões com factores económicos e demográficos. Um factor com uma salvaguarda que assegura, mesmo em anos menos bons, nunca haverá redução de pensões. E que em tempos de crescimento terá em consideração a evolução de anos anteriores para evitar desequilíbrios no plano da sustentabilidade. Este factor terá sempre prevista a necessária actualização das pensões mais baixas.

O mecanismo de equilíbrio “corresponde à taxa de actualização anual das pensões em pagamento compatível com o equilíbrio do sistema contributivo no médio e longo prazo. O fator de equilíbrio explicita que a taxa de actualização anual das pensões dependerá da relação entre as receitas e as despesas do sistema e refletirá todas as alterações estruturais registadas nas variáveis demográficas e económicas que o caracterizam. Nesse sentido, quando o fator for negativo, uma cláusula de salvaguarda assegurará que não haverá redução de pensões. Quando o fator for positivo, haverá lugar a uma compensação pelo valor negativo acumulado em anos anteriores (e não traduzido em reduções efetivas) para evitar desequilíbrios no plano da sustentabilidade financeira do sistema” (excerto retirado do Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018, abril de 2014, pág. 42 – cfr. artigo 6º do Decreto n.º 262/XII.)

A existência de um fator de equilíbrio com esta configuração confirma também que a Contribuição de Sustentabilidade está funcionalmente orientada para garantir a sustentabilidade da segurança social.

## 5. Da distinção entre a Contribuição de Sustentabilidade e a Sobretaxa

A Contribuição de Sustentabilidade separa-se claramente da sobretaxa da CES. Trata-se aqui de uma contribuição imposta às pensões superiores a € 3 500 e que funcionará nas seguintes condições:

- 15% sobre o montante que exceda 11 vezes o valor do Indexante de Apoios Sociais mas que não ultrapasse 17 vezes aquele valor;
- 40% sobre o montante que ultrapasse 17 vezes o valor do IAS.

Quanto ao seu âmbito temporal, esta sobretaxa “apenas operará integralmente em 2015, uma vez que se propõe a redução das referidas taxas em 50% no ano de 2016 e a sua extinção no ano de 2017. E acrescenta-se ainda que esta sobretaxa aplicada ao escalão superior será regulada em diploma autónomo (cfr. Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 236/XII).

Em face da configuração geral desta sobretaxa, estamos perante uma contribuição temporária dos pensionistas beneficiários das pensões mais elevadas. A sobretaxa constitui, por isso, uma medida extraordinária e conjuntural de consolidação orçamental, que apenas se aplicará integralmente em 2015 e cuja renovação em 50% em 2016 e extinção completa em 2017 reforça ainda mais a referida natureza transitória. O facto de o legislador informar antecipadamente da aplicação da sobretaxa nos anos subsequentes e, inclusive, do ano da sua extinção integral só solidifica a confiança dos atuais pensionistas de que a medida de sustentabilidade é permanente (a Contribuição de Sustentabilidade), ao passo que a medida de consolidação orçamental é transitória (a sobretaxa).

Este entendimento não é minimamente prejudicado pelo facto de a sobretaxa ser de aplicação cumulativa ao último escalão abrangido pela Contribuição de Sustentabilidade, uma vez que continua a ser manifestamente distinta, quanto aos seus pressupostos e fins, da Contribuição de Sustentabilidade.

Finalmente, a dimensão *autonomizável* da sobretaxa, enquanto medida de redução da despesa, é reforçada pelo facto de o legislador a regular em diploma própria, encontrando-se por isso fora da medida de Contribuição de Sustentabilidade e dos diplomas objeto dos pedidos de fiscalização.

## PARTE IV

### Do carácter extraordinário e transitório das reduções remuneratórias aplicáveis aos trabalhadores pagos por verbas públicas

#### 1. As reduções remuneratórias temporárias e os Acórdãos n.º 396/2011 e n.º 413/2014

Às medidas sobre pensões constantes do Decreto n.º 262/XII (que analisámos na Parte III) acrescem as normas sobre reduções remuneratórias temporárias que vêm previstas no Decreto n.º 264/XII, reduções essas que apenas se aplicarão, por inteiro, aos trabalhadores em funções públicas nos meses remanescentes do presente ano de 2014.

No seguimento do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 413/2014, que declarou a inconstitucionalidade do alargamento, a partir dos € 675, da base de incidência das reduções remuneratórias que vêm sendo aplicadas desde o Orçamento de Estado de 2011, o artigo 2.º do citado Decreto n.º 264/XII repõe com a mesma configuração e âmbito aplicativo as reduções salariais cuja constitucionalidade tem sido confirmada pelo Tribunal desde o Acórdão n.º 396/2011 e nos Acórdãos posteriores em que igual questão se suscitou.

Com efeito, no Acórdão n.º 396/2011, o Tribunal Constitucional afirmou com clareza que o (então) artigo 19.º da Lei do Orçamento de Estado para 2011 gozava de vigência anual, apresentando uma imediata incidência financeira, já que visava diretamente reduzir o valor das despesas inscritas no orçamento para o ano a que respeitava. As reduções remuneratórias, com uma base de aplicação a partir dos € 1.500, visando a “diminuição do défice orçamental para um valor precisamente quantificado”, integravam-se reconhecidamente numa “conjuntura de absoluta excepcionalidade, do ponto de vista da gestão financeira dos recursos públicos”, razão pela qual mereceram do Tribunal um juízo de constitucionalidade.

A linha de argumentação seguida pelo Tribunal no Acórdão em questão é muito clara:

“Não se pode ignorar, todavia, que atravessamos reconhecidamente uma conjuntura de absoluta excecionalidade, do ponto de vista da gestão financeira dos recursos públicos. O desequilíbrio orçamental gerou forte pressão sobre a dívida soberana portuguesa, com escalada progressiva dos juros, colocando o Estado português e a economia nacional em sérias dificuldades de financiamento. Os problemas suscitados por esta situação passaram a dominar o debate político, ganhando também foros de tema primário na esfera

comunicacional. Outros países da União Europeia vivem problemas semelhantes, com interferências recíprocas, sendo divulgada abundante informação a esse respeito.

Neste contexto, e no quadro de uma estratégia global delineada a nível europeu, entrou na ordem do dia a necessidade de uma drástica redução das despesas públicas, incluindo as resultantes do pagamento de remunerações. Medidas desse teor foram efetivamente tomadas noutros países, com larga anterioridade em relação à publicação da proposta de lei do Orçamento do Estado para 2011, e com reduções remuneratórias mais acentuadas do que aquelas que este diploma veio implementar.

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

Do que não pode razoavelmente duvidar-se é que as medidas de redução remuneratória visam a salvaguarda de um interesse público que deve ser tido por prevacente – e esta constitui a razão decisiva para rejeitar a alegação de que estamos perante uma desproteção da confiança constitucionalmente desconforme.

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

As reduções em causa abarcavam todo o perímetro da Administração Pública e exceptuavam, quanto ao seu âmbito subjetivo, apenas as pessoas que auferissem vencimentos inferiores a 1500 euros, tendo o Tribunal Constitucional considerado que a solução então adotada respeitava as exigências dos princípios da proporcionalidade, da confiança e da igualdade, numa conjuntura de urgência económico-financeira.

O entendimento adotado pelo Tribunal Constitucional, num contexto temporal em que Portugal se encontrava já em Procedimento por Défice Excessivo mas ainda não vinculado ao PAEF, foi mantido nos sucessivos arestos do TC que abordaram o problema das reduções remuneratórias aplicáveis a trabalhadores pagos com verbas públicas. Concluiu o

TC, portanto, que as reduções constituíam uma medida temporária, desde logo porquanto ligada à anualidade orçamental, justificando-se a sua renovação nos exercícios orçamentais de 2012 e 2013 por razões idênticas de excecionalidade económico-financeira e pelo facto de tais reduções constituírem instrumentos de concretização de um quadro plurianual de redução de despesa a que o Estado português se encontrava comprometido, interna e externamente, a cumprir.

No Orçamento de Estado de 2014, as reduções remuneratórias temporárias sofreram um alargamento da sua extensão, passando a aplicar-se a partir de rendimentos de € 675 e alterando-se o padrão progressivo das taxas aplicáveis aos diferentes escalões. O Tribunal Constitucional veio, como já se disse atrás, através do Acórdão n.º 413/2014, declarar a inconstitucionalidade de tais reduções, o que teve efeitos para o exercício orçamental do ano em curso.

Contudo, nesse mesmo Acórdão n.º 413/2014, o Tribunal Constitucional voltou a sinalizar que as reduções remuneratórias aplicáveis aos trabalhadores pagos por verbas públicas são medidas temporárias e plurianuais, sendo que na afirmação do Tribunal “o carácter temporário da afetação do valor das remunerações base mensais pagas por dinheiros públicos” pressupõe mais do que a “mera revisibilidade da medida”. Com efeito, essa transitoriedade:

“ (...) resulta diretamente da sua vocação plurianual, por se tratar de uma medida funcionalmente indexada à execução do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), e se destinar, por isso, a vigorar, através da sucessiva renovação orçamental, durante o período, certo e pré-determinado, de vigência daquele.

Assim entendida, a plurianualidade da redução das retribuições auferidas pelos trabalhadores do setor público é aquela que resulta da duração do ciclo orçamental condicionado pelas obrigações de consolidação assumidas no âmbito daquele Programa, o que se mostra compatível ainda com renovação da medida no Orçamento de Estado para 2014.

O ano de 2014 é ainda, tal como sucedeu com os três anos anteriores, um ano orçamentalmente dependente do cumprimento dos compromissos específicos a que o Estado Português se autovinculou no âmbito dos contratos de financiamento celebrados com o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, o que, em termos objetivos, permite reconduzir a afetação do valor das contraprestações remuneratórias, agora renovada, à integral realização do esforço de consolidação orçamental iniciado em 2011 e, conseqüentemente, ao critério com base no qual vem sendo desde então estabelecida a temporalidade da medida.

Por assim ser, o desfasamento temporal que, em parte, se verifica entre o PAEF – que findará antes de completado o ano de 2014 — e a redução remuneratória prevista no artigo

33.º da Lei n.º 83-C/2013 – que perdurará até ao termo do ano em causa — não assumem uma relevância decisiva.

Considerando que o PAEF, apesar de formalmente ter findado em maio, sujeita a constrangimentos financeiros, em particular aos que resultam dos limites fixados ao défice, todo o exercício de 2014, mantém-se inalterada a possibilidade de relacionar funcionalmente a afetação remuneratória renovada na Lei n.º 83-C/2013 com as obrigações de sustentabilidade orçamental resultantes dos compromissos assumidos no âmbito daquele Programa, o que, por seu turno, permite concluir pela subsistência do circunstancialismo que conduziu a qualificar como não definitiva a afetação salarial sucessivamente imposta pelas leis orçamentais para 2011, 2012 e 2013.”

Para além de admitir a “renovação” em 2014 de uma medida (transitória) de reduções remuneratórias, face à sua vocação plurianual e à sua projeção para um “ciclo orçamental condicionado pelos compromissos assumidos no âmbito do PAEF”, o TC expressamente preconiza que “o desfazamento temporal que, em parte se verifica, entre o fim do PAEF e a vigência anual da redução remuneratória não assumem relevância decisiva”. Dito de outra forma: o término do PAEF em Maio de 2014, particularmente enquanto subsistirem as vinculações decorrentes do Procedimento por Défice Excessivo, não determina o fim do “circunstancialismo” que produziu a necessidade de adoção das reduções remuneratórias que têm vindo a vigorar desde 2011, podendo estas substituir no ordenamento jurídico enquanto medidas extraordinárias e transitórias, funcionalmente orientadas para o cumprimento das obrigações de sustentabilidade orçamental.

Comparando aliás a incidência entre a Lei n.º 83-C/2013 e a Lei n.º 55-A/2010, o TC sublinha que “a diferença que ressalta com mais evidência é a incidência de reduções sobre montantes remuneratórios que delas estavam isentos dentro do espectro delimitado por € 675 e € 1500”, não deixando de lembrar que “no acórdão n.º 396/2011, a isenção de que gozavam as remunerações inferiores a € 1500 foi ponderada no juízo de proporcionalidade e de contenção dentro dos “limites do sacrifício” então emitido”.

## **2. As reduções remuneratórias enquanto medidas conjunturais e temporárias**

As reduções remuneratórias previstas nos artigos 1.º e 2.º do DL 264/XII reproduzem integralmente os elementos, percentagens, escalões e limites que se encontravam previstos no artigo 19.º da Lei do Orçamento do Estado para 2011.

Com a mesma configuração das medidas que foram renovadas nos Orçamentos do Estado para 2012 e 2013, as reduções aplicar-se-ão sobre:

- a) 3,5 % sobre o valor total das remunerações superiores € 1 500 e inferiores a € 2 000;

- b) 3,5% sobre o valor de € 2 000 acrescido de € 16 sobre o valor da remuneração total que exceda os € 2 000, perfazendo uma redução global que varia entre 3,5% e 10%, no caso das remunerações iguais ou superiores a € 2 00 até € 5 165;
- c) 10% sobre o valor total das remunerações superiores a € 4 165.

A configuração normativa dada às medidas aqui em causa permite perceber, desde logo, que estamos perante medidas temporárias e extraordinárias de redução do valor das remunerações dos trabalhadores em funções públicas.

A temporalidade da medida é explicitamente assumida pelo legislador desde logo na epígrafe do diploma, vindo depois confirmá-la no artigo 1.º do Decreto n.º 264/XII. Neste sentido, as reduções em questão apenas produzirão efeitos, na sua integralidade (ou seja, com a mesma exata expressão das reduções previstas nas Leis dos Orçamentos do Estado para 2011, 2012 e 2013), nos meses sobranes de 2014 (sendo certo que a lei só produzirá efeitos a partir do dia subsequente ao da sua publicação – cfr. artigo 8º), prevendo-se a sua reversão automática, de forma parcial e sucessiva, a partir de 1 de Janeiro de 2015 (n.º 14 do artigo 4.º) e a sua reversão total no prazo máximo de quatro anos (n.º 3 do artigo 4.º).

Essa temporalidade ou transitoriedade não é minimamente posta em causa pelo facto de as reduções remuneratórias não serem integralmente repostas a partir de 1 de janeiro de 2015, ou seja, a partir de 1 de Janeiro de 2019, momento a partir do qual já não existirá qualquer redução.

Por um lado, o legislador estabelece já antecipadamente que a partir de 1 de janeiro de 2015 a reversão será de 20% (pelo menos, acrescente-se), o que significa, portanto, que o Estado se encontra já autovinculado, por efeito da presente lei, a dar início ao processo de reversão das reduções remuneratórias.

Depois, o legislador define também já um termo certo para a eliminação total das reduções remuneratórias, saindo desta forma reforçado o carácter transitório da medida.

Por fim, o legislador fica autovinculado anualmente a cumprir os princípios e o esquema definidos na lei para a reversão total das reduções, protegendo assim a previsibilidade e a confiança e evitando que a partir de 2015 os trabalhadores e as suas expectativas possam ser surpreendidos por medidas com que não pudessem razoavelmente contar.

Em termos de excecionalidade, não existem dúvidas de que as medidas de redução em apreço estão (apenas) associadas a objetivos de consolidação orçamental e sustentabilidade da despesa, não constituindo instrumentos ao serviço de um programa de redução estrutural e permanente da despesa gerada pelo pagamento das contraprestações remuneratórias devidas no âmbito da relação jurídica de emprego público.

A reversão prevista no artigo 4º conduzirá – nos termos das disposições conjugadas dos seus nºs 1, 2 e 3 – à diminuição progressiva das percentagens de redução remuneratória previstas no artigo 2º, nº 1, para, pelo menos, os seguintes valores:

- 2015: 2,8% a 8 %

- 2016: 2,1% a 6 %

- 2017: 1,4% a 4 %

-2018: 0,7 % a 2 %

- 2019: 0%

Não se poderá olvidar as metas que o País tem pela frente em termos de consolidação orçamental. Importa ter presente as regras orçamentais europeias aplicáveis, nomeadamente as referentes ao Procedimento de Défice Excessivo e ao Objetivo de Médio Prazo (OMP) a atingir em 2017.

O Conselho de Finanças Públicas afirmou, aliás, claramente que:

“Em termos de saldo observado, prevê-se que Portugal irá a cumprir a Recomendação do Conselho de 18 de junho de 2013 que estabelece a redução do défice nominal para 2,5% do PIB em 2015, permitindo encerrar o Procedimento dos Défices Excessivos. A trajetória de convergência para o OMP também é cumprida: para 2016 o DEO prevê que o ajustamento estrutural seja de 0,5 p.p. do PIB, em linha com a regra geral, sendo o OMP atingido em 2017, o que implicará um ajustamento estrutural de 0,3 p.p. do PIB naquele ano”

(...)

O cumprimento da regra de despesa, que faz depender o seu crescimento anual da evolução do produto potencial,<sup>11</sup> não é suscetível de ser avaliado com base na informação disponível. Esta regra terá aplicação após o encerramento do Procedimento dos Défices Excessivos, em simultâneo com a regra do ajustamento estrutural mínimo anual de 0,5 p.p. do PIB. Assim, a aferição do cumprimento desta regra deverá efetuar-se a partir do exercício orçamental de 2016. A avaliação do cumprimento desta regra é efetuada com base na avaliação de três parâmetros: (i) o agregado de despesa relevante,<sup>12</sup> (ii) a taxa de referência de médio prazo para o crescimento do PIB potencial e uma (iii) margem de convergência para países que ainda não tenham atingido o OMP. Para Portugal, a taxa de referência de médio prazo do crescimento do PIB potencial foi fixada em 0,1%. Enquanto Portugal não atingir o OMP, a taxa de referência para o crescimento da despesa deverá ser ajustada de uma margem de convergência de 1,2%,<sup>13</sup> de onde resulta uma taxa de referência de -1,2%. O DEO/2014 não disponibiliza informação completa para o cálculo

do agregado de despesa relevante, o que inviabiliza a aferição do cumprimento da regra de despesa pelo CFP.”<sup>50</sup>

Em suma, não se poderá esquecer que, embora o Procedimento por Défice Excessivo termine em 2015, em 2016 e nos anos subsequentes as metas orçamentais decorrem do Tratado Orçamental, bem como da Lei de Enquadramento Orçamental.

---

<sup>50</sup> Conselho de Finanças Públicas – Análise do DEO (2014-2018) n.º 3/2014, pp. 9 e 10.

## PARTE V

### **Da conformidade constitucional da Contribuição de Sustentabilidade com os princípios da proteção da confiança, da proporcionalidade e da justiça intergeracional e intrageracional**

Aqui chegados, estamos em condições de avançar para a análise constitucional das normas do Decreto da Assembleia da República que dão corpo à figura da Contribuição de Sustentabilidade.

#### **a) O princípio da proteção da confiança**

Um primeiro princípio que deve ser tomado em consideração neste âmbito diz respeito ao princípio da proteção da confiança.

A questão central que aqui se coloca é então a de saber se a criação da Contribuição da Sustentabilidade, com o perfil definido no Decreto sob apreciação, por se tratar de uma medida limitadora do direito à pensão (na sua vertente quantitativa) põe ou não em risco o princípio da proteção da confiança. O princípio em apreço, tal como vem sendo continuamente referido pela jurisprudência do Tribunal Constitucional, é dotado de natureza complexa, de conteúdo compreensivo, que conceptualmente pode abarcar uma multiplicidade de situações e realidades e que, por isso mesmo, levanta dificuldades acrescidas quanto à correta e concreta delimitação do seu exato âmbito, isto é, quanto à questão de saber com rigor o que está «dentro» e o que está «fora» da sua álea de proteção.

Precisamente com o intuito de ultrapassar estas dificuldades, o Tribunal Constitucional tem utilizado um critério dual com vista à aferição da compatibilidade de uma determinada medida com o princípio da proteção da confiança. Na prática, esse critério é concretizado através da realização de dois “testes”: um primeiro manda proceder a uma comparação valorativa, à luz da Constituição, entre os interesses que se encontram subjacentes às medidas postas em confronto, procurando, por essa via, apurar qual dos interesses em jogo deve, no caso concreto, assumir prevalência; um segundo teste, por seu turno, passa por determinar se, ainda que os interesses públicos a prosseguir com a medida limitadora do direito tenham prevalência sobre os interesses subjacentes ao princípio da proteção da confiança, a medida do sacrifício é, como refere o Tribunal Constitucional, “*inadmissível, arbitrária e demasiado onerosa*” (Ac. n.º 287/90 e n.º 862/2013).

Transpondo este exercício para o caso vertente, entende-se que a Contribuição de Sustentabilidade, com o perfil definido no Decreto em apreciação, cumpre com sucesso os dois testes de constitucionalidade.

Quanto ao primeiro, assinale-se que os fundamentos justificativos da criação da Contribuição de Sustentabilidade surgem enunciados, de uma forma muito clara e minuciosa, no corpo da Exposição de Motivos. Esses fundamentos ou razões são, no essencial, de duas ordens: por um lado, de sustentabilidade do sistema público de pensões, o qual, como é sobejamente conhecido, padece de problemas gravíssimos que se explicam por motivos tanto de ordem económica como demográfica, que têm conduzido ao alargamento do universo de beneficiários (em face da quebra de natalidade e do aumento da esperança média de vida) mas à inversa diminuição do número de contribuintes ativos (desde logo devido aos elevados números do desemprego) e do volume de contribuições; por outro lado, de justiça intergeracional, uma vez que o atual modelo de financiamento do sistema previdencial público procede a uma distribuição desigual e iníqua dos sacrifícios entre contribuintes e pensionistas.

As razões acabadas de enunciar consubstanciam, na verdade, interesses de primeira grandeza, ancorados no texto da nossa lei fundamental (veja-se a recensão feita pelo Tribunal Constitucional a este propósito no Acórdão n.º 862/2013) e aos quais o Tribunal Constitucional reconheceu já terem valor intrínseco para credenciar *de per se* medidas restritivas de direitos sociais, designadamente, que determinem a compressão do direito à pensão, respeitando o princípio da proteção da confiança. Precisamente a este propósito, e a título de exemplo, fazemos referência ao Acórdão n.º 188/2009, onde é dito, de forma aliás bem expressiva, que “*não pode deixar de reconhecer-se que a limitação do montante da pensão, entendida no quadro mais geral da reforma do sistema de segurança social, se encontra justificada pela necessidade de salvaguardar interesses constitucionalmente protegidos que devem considerar-se prevaletentes, como o princípio da justiça intergeracional e o princípio da sustentabilidade*”. Neste mesmo sentido, destacam-se igualmente os Acórdãos n.º 3/2010, n.º 187/2013 e n.º 862/2013.

Ultrapassado com sucesso o primeiro “teste” de constitucionalidade, importa sujeitar a Contribuição de Sustentabilidade a um segundo confronto com a Constituição, no caso já não para saber se os interesses em que aquela figura se encontra alicerçada têm ou não peso suficiente para fazer ceder direitos sociais (que já vimos que têm), mas antes para perceber se a concreta configuração que lhe foi dada pelo legislador entra ou não em conflito, para além daquilo que é permitido pela Constituição, com o princípio da proteção da confiança.

Este segundo teste está associado, como se referiu acima, a uma ideia de “*arbitrariedade*” ou “*excessiva onerosidade*”, a qual, por sua vez, tem sido medida pelo Tribunal Constitucional através do recurso a dois critérios: um primeiro, o de que a afetação das expectativas, em sentido desfavorável, será inadmissível, quando constitua uma mutação da ordem jurídica com que, razoavelmente, os destinatários das normas dela constantes não possam contar;

um segundo, o de que será igualmente inadmissível quando não for ditada pela necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevaletentes.

No que diz respeito ao primeiro critério, a questão que se coloca é a de saber se a Contribuição de Sustentabilidade, nos exatos termos em que se encontra configurada no Decreto em análise, corporiza uma alteração da ordem jurídica que impõe aos seus destinatários uma compressão do direito à pensão com que não podiam razoavelmente contar, ou, numa outra formulação, se essa imprevisibilidade redundava numa excessiva onerosidade que vá para além daquilo que é permitido pela Constituição.

A resposta aponta inequivocamente em sentido negativo.

Desde logo, não existe *imprevisibilidade*, pelo menos com força suficiente que lhe permita ter primazia sobre os interesses públicos – de primeira grandeza – que se pretendem acautelar através da Contribuição de Sustentabilidade: a situação de insustentabilidade do atual modelo de financiamento do sistema previdencial público há muito que se encontra sinalizada e identificada, tendo o Estado, principalmente desde o início da década passada, ainda que com maior acutilância nos últimos anos (desde logo devido às condições de excecionalidade macroeconómica em que temos vivido), vindo a aprovar um conjunto de importantes medidas com vista a garantir não apenas uma maior aproximação ou convergência entre os diferentes regimes de proteção social mas, e principalmente, a sua sustentabilidade.

Sem curar agora de recuperar o sentido da reforma de 2007, uma das medidas adotadas no sentido de reforço *imediato* da sustentabilidade do sistema previdencial público traduziu-se na CES, pela primeira vez utilizada no texto do Orçamento do Estado para 2011 mas replicada, ainda que com diferentes modulações, nos Orçamentos para 2012, 2013 e 2014. Ora, uma das características fundamentais da contribuição em apreço prendia-se com a precariedade da sua vigência temporal (meramente anual, devido ao facto de se encontrar inscrita em normas de natureza orçamental), à qual o legislador veio respondendo com o compromisso de substituição de tal medida por outra estruturalmente mais duradoura, no contexto de uma reforma mais alargada: é precisamente neste quadro que agora surge a Contribuição de Sustentabilidade. Para além disso, há muito que é conhecida a situação altamente deficitária em que se encontra o sistema previdencial público, pelo que a necessidade de intervenção pública com vista à recuperação (em tempo útil) da sua autossustentabilidade, mais do que apenas equacionável, era inevitável e há muito esperada.

Depois, a medida da afetação corporizada pela Contribuição de Sustentabilidade não é *excessivamente penalizadora* ou *onerosa* para os seus destinatários. Pelo contrário: sem prejuízo de voltarmos a este ponto mais à frente a propósito do princípio da proporcionalidade, pode por agora adiantar-se que as condições de aplicação da Contribuição de

Sustentabilidade são, na sua generalidade, bem mais favoráveis para os seus destinatários do que aquelas que resultavam da aplicação da CES.

Quanto ao segundo critério, podemos dizer que o mesmo se encontra prejudicado pela digressão que fizemos acima: de facto, vimos que as razões de política legislativa invocadas pelo legislador para criar a Contribuição de Sustentabilidade têm em abstrato, para além de suporte e dimensão constitucional, peso suficiente para justificar a compressão do direito à pensão, o que, aliás, tem sido repetidamente confirmado pelo Tribunal Constitucional.

Em suma, cabe concluir que a Contribuição de Sustentabilidade, nos exatos termos em que vem configurada no Decreto sob apreciação, não levanta problemas de constitucionalidade quando posta em confronto com o princípio da proteção da confiança.

### **b) O princípio da proporcionalidade**

Também sob o ponto de vista do princípio da proporcionalidade, em qualquer das suas vertentes clássicas de *adequação*, *necessidade* ou *proporcionalidade em sentido estrito*, entende-se que a Contribuição de Sustentabilidade não levanta quaisquer problemas de constitucionalidade.

Como observa a doutrina, no contexto da dogmática do princípio da proporcionalidade, a idoneidade da medida (ou a sua adequação) satisfaz-se pela verificação empírica ou causal-teórica de que um determinado meio está em condições de promover a realização de um determinado fim. O princípio da idoneidade ou da aptidão significa, portanto, 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 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 será idónea quanto seja útil para a consecução de um fim, quando permita a aproximação do resultado pretendido, quaisquer que sejam a medida e o fim e independentemente dos méritos correspondentes. Nestes termos, a medida só será suscetível de ser invalidada por inidoneidade quando os seus efeitos sejam ou venham a revelar-se indiferentes, inócuos ou até negativos tomando como referência a aproximação do fim visado.

Ora, é patente que os fins que a Contribuição de Sustentabilidade se propõe alcançar são claramente beneficiados ou favorecidos com a sua implementação, tanto para mais que fica expressamente salvaguardada a consignação das receitas obtidas ao pagamento de pensões.

Quanto a saber se para atingir esses fins o meio efetivamente escolhido é *necessário* ou *exigível*, por não existirem outras medidas, em princípio, tão idóneas ou eficazes, que pudessem obter o mesmo resultado de forma menos onerosa para as pessoas afetadas, não se vislumbram, num critério necessariamente de evidência, medidas equivalentes que

lograssem alcançar, com o mesmo grau de eficácia e idoneidade, as finalidades a que vai orientada a criação da Contribuição de Sustentabilidade e que lesassem em menor grau os titulares das posições jurídicas afetadas. A este respeito, importa ter presente que a sustentabilidade do sistema público de pensões tem sido assegurada nos últimos anos – ainda que de forma artificial – através da CES, a qual, no entanto, se traduz numa medida provisória, cuja validade está dependente da sua vigência limitada (e transitória) no tempo. Ora, precisamente com o objetivo de reforçar, de uma forma transversal, a sustentabilidade do sistema público de pensões, foi aprovado o diploma relativo às medidas de convergência das pensões da CGA com as da Segurança Social, o qual, porém, viria a ser declarado inconstitucional em dezembro de 2013, alegadamente por não contemplar medidas suficientemente duradouras e estruturais.

Em resposta a esta decisão, caberia ao legislador optar por um de dois caminhos: procedia a um aumento generalizado da carga fiscal, fazendo, assim, recair exclusivamente sobre os contribuintes o ónus da sustentabilidade financeira do sistema público de pensões; ou, em alternativa, procedia à criação de instrumentos e medidas variadas de distribuição do referido ónus, necessariamente enquadradas numa lógica de reforma global do sistema, tendentes à sua sustentabilidade mas com reforçado caráter estrutural e duradouro, suprimindo assim as insuficiências que haviam sido apontadas pelo Tribunal Constitucional. Estando fora de equação a opção exclusiva pela primeira via (uma vez que a carga fiscal hoje incidente sobre os cidadãos atingiu já o limiar do esforço que lhes pode ser exigido e, de resto, a via fiscal tão pouco seria eficaz para atacar o problema da sustentabilidade), o legislador optou pelo segundo, por agora corporizado na criação da Contribuição de Sustentabilidade, acompanhado das referidas medidas em sede de TSU e de IVA.

Finalmente, a medida não pode ser considerada excessiva ou desproporcionada *stricto sensu*. Com efeito, a medida seria desrazoável caso o sacrifício causado aos direitos dos particulares impactados com a mesma fosse excessivo em face da finalidade que o orienta. Porém, isso não sucede com a Contribuição de Sustentabilidade. Na verdade, esta Contribuição não só permitirá a recuperação parcial do rendimento a um número muito significativo de pensionistas, como se encontra estruturada de forma a repartir o ónus de contribuição por um universo alargado de contribuintes, diminuindo-se assim o peso individualmente sentido por cada um. Vejamos os seguintes traços:

- A Contribuição de Sustentabilidade apenas se aplicará a pensões superiores a € 1000, o que significa, na prática que cerca de 95% dos pensionistas da Segurança Social ficam isentos e que cerca de 87,5% do universo dos pensionistas existentes no conjunto dos dois sistemas ficam também isentos;
- A Contribuição de Sustentabilidade é progressiva, permitindo que quem recebe mais possa também contribuir numa percentagem superior. Desce, no entanto, de forma significativa, a taxa média da contribuição, nos seguintes termos:

Valor da pensão	Taxa da Contribuição de Sustentabilidade	Taxa CES actual
>1.000€ a <2.000€	2%	3,5% até aos 1800€
>2.000€ a <3.500€	progressiva entre 2% e 3,5%	a partir de 1800€ progressiva entre 3,5% e 10% até 3600€
>3.500€	3,5% (a que acrescerá, em 2015, e parcialmente em 2016, a sobretaxa de CES; 15% sobre a parcela >11xIAS e <17xIAS e 40% sobre a parcela >17xIAS*)	10% a partir de 3600 a que acresce, em acumulação, 15% sobre a parcela >11xIAS e <17xIAS e 40% sobre a parcela >17xIAS

- Com o intuito de salvaguardar os pensionistas que se encontrem em situação de maior vulnerabilidade económica, fixa-se o limiar mínimo de aplicação da Contribuição de Sustentabilidade em € 1000, garantindo-se a aplicação automática de um conjunto de mecanismos de correção caso as taxas aplicadas conduzam ao apuramento de um valor total ilíquido mensal de pensão inferior a esse montante;
- Procede-se a um aumento marginal de 0,2 pontos percentuais da contribuição do trabalhador para os sistemas de previdência social, a suportar por todos os trabalhadores;
- Procede-se igualmente a um aumento da taxa normal do IVA em 0,25 pontos percentuais, cuja receita adicional reverterá integralmente para os sistemas de pensões. Este aumento marginal apenas se verificará na taxa normal (atualmente de 23%), mantendo-se inalteradas as taxas mínima e intermédia;
- Encontra-se ainda previsto um fator de equilíbrio que relaciona a atualização das pensões com fatores económicos e demográficos, mas com a salvaguarda de proibição, em qualquer caso, de diminuição do valor nominal das pensões (quando o fator for negativo) e a prevendo-se a possibilidade de compensação (quando o fator for positivo). O que confirma que o artigo 6.º do diploma não levanta qualquer óbice constitucional, na medida em que existe a proibição de a atualização conduzir à diminuição do valor nominal da pensão. Além disso, refira-se o facto de

o artigo 6.º, n.º 4 isentar as pensões mínimas das regras de atualização anual, permitindo que possam ser atualizadas para cima, mesmo nos “anos maus”, em funções de razões de eminente proteção social).

Pode, portanto, e em suma, dizer-se que a medida agora em apreciação traduz somente uma afetação de *grau mínimo* dos direitos dos pensionistas, a qual, todavia, aparece plenamente justificada em face das acima identificadas finalidades de interesse público de *grau máximo* e em linha com as exigências de proporcionalidade impostas pela Constituição.

De resto, o relatório da UTAO sobre o DEO 2014-2018 reconhece com clareza que a Contribuição de Sustentabilidade representa um grande impacto positivo para todos os pensionistas em comparação com a CES:

"O impacto decorrente da substituição da CES pela Contribuição de Sustentabilidade é positivo para todos os pensionistas, sendo as pensões mensais entre 3750€ e 4611,42€ as mais beneficiadas, em termos relativos. Quando comparada com a CES, a contribuição de sustentabilidade tem subjacente um desagravamento da taxa efetiva para todas as pensões (Gráfico 20) sobre as quais incide. O desagravamento das taxas efetivas é superior para as pensões situadas no intervalo entre 3750 e 4611,42 euros (11 vezes o valor do Indexante de Apoios Sociais - IAS), e que decorre da diminuição da taxa efetiva de 10% para 3,5%, o que representa uma redução de 65% no montante de contribuição paga pelo CES (Gráfico 21). Relativamente às pensões brutas entre 1000€ e 1800€, a redução do montante é de 42,9% (e resulta da passagem de uma taxa de 3,5 para 2,0%)."<sup>51</sup>

Finalmente, o carácter proporcionado da Contribuição de Sustentabilidade é também corroborado na seguinte passagem do recente Acórdão n.º 562/2014, que declarou a não constitucionalidade da aplicação da CES alargada aos € 1 000. Com efeito, o Tribunal Constitucional relevou nesta ocasião o universo largamente maioritário de pensionistas que ficaram isentos de CES (como ficarão da Contribuição de Sustentabilidade), bem como o padrão médio de rendimentos dos trabalhadores por conta de outrem:

“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 76º, 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**

---

<sup>51</sup> Relatório da UTAO sobre o DEO 2014-2018, p. 34.

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>) (n.º 22)

### c) A solidariedade intergeracional e intrageracional

Finalmente, importa referir que a Contribuição de Sustentabilidade, nos exatos termos em que se encontra configurada no Decreto em apreço, encontra-se em total consonância com os princípios – de base constitucional – da solidariedade intergeracional e intrageracional. Aliás, traduz mesmo um instrumento de realização desses princípios.

No que diz respeito à solidariedade intergeracional, importa ter presente que um dos principais fatores de desequilíbrio do sistema previdencial público diz respeito às pensões atualmente em pagamento que foram atribuídas no passado com base em fórmulas de cálculo mais generosas, em condições menos exigentes (menos tempo de serviço e, sobretudo, idades inferiores de elegibilidade), sem consideração adequada da variável longevidade e com prestações com uma importante parte não contributiva, resultando numa repartição comprovadamente desequilibrada do esforço contributivo entre gerações. Tal conduziu, como é sabido, a um desfasamento muitíssimo assinalável entre o nível de benefícios em pagamento e o esforço contributivo realizado pela generalidade dos respetivos beneficiários, o que, naturalmente, se tornou um factor gerador de importantes tensões entre as diferentes gerações. Essas tensões intergeracionais têm, aliás, caso a espiral deficitária não seja estancada com urgência, a tendência para se tornar verdadeiramente incontroláveis, uma vez que as atuais dificuldades de sustentabilidade do sistema previdencial público colocam em sério risco a posição dos atuais contribuintes, que desconhecem inclusivamente se no momento da sua transição para a qualidade de pensionistas o sistema previdencial terá capacidade para lhes proporcionar as prestações sociais para que contribuíram durante toda a sua vida ativa.

Para além disso, convém recordar que as medidas de reforma com carácter estrutural e duradouro que foram introduzidas tanto no regime geral de segurança social como no regime de proteção social convergente nos últimos 15 anos foram, todas elas, dirigidas aos trabalhadores ainda no ativo, dispensando, portanto, os pensionistas do esforço contributivo pela sustentabilidade do sistema previdencial público.

A sobrecarga para os atuais contribuintes das dificuldades de sustentabilidade do sistema está de resto, cristalinamente documentada nos relatórios sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social anexos aos Orçamentos do Estado de 2012, 2013 e 2014.

No que respeita às transferências extraordinárias dos Orçamentos do Estado para o Orçamento da Segurança Social, verificaram-se as seguintes naqueles anos:

<b>2012 (Execução)</b>	<b>856,6M€</b>
2013 (Orçamento inicial)	969,8M€
<b>2013 (Execução)</b>	<b>1.430,3M€</b>
2014 (Orçamento inicial)	1.391,0M€
<b>2014 (Orçamento rectificativo) *</b>	<b>1.329,1M€</b>

\* Compensação por revisão do valor da CES em alta

Esta situação torna inevitável e legítimo, em nome do princípio da justiça intergeracional, exigir-se uma medida estrutural de redução das pensões em pagamento, naturalmente acompanhada de outras medidas que procedam ao alargamento do ónus de sustentabilidade do sistema.

Ora, a Contribuição de Sustentabilidade vem precisamente dar resposta à iniquidade existente entre os sacrifícios suportados pelos trabalhadores no ativo e os sacrifícios suportados pelos atuais pensionistas. Nessa medida, procede a uma intervenção ao nível da despesa que incide especificamente sobre as pensões em pagamento, procurando corrigir a repartição desproporcionadamente desigual de níveis de esforço e de graus de benefício, onerando, nessa medida, ainda que através da aplicação de taxas nominais muito inferiores às que eram aplicadas na CES, todos os atuais pensionistas pagos por um sistema público de proteção social. Em consequência, procede a uma distribuição equitativa entre gerações do ónus do reequilíbrio do sistema previdencial público.

Já no que respeita à solidariedade ou equidade intrageracional, a Contribuição de Sustentabilidade constitui igualmente uma importante medida de realização deste princípio.

Os quadros que a seguir se apresentam demonstram a multiplicidade e a disparidade de situações *reais* que encontramos entre pensionistas

<b>Aposentado</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>
Ano da aposentação	2007	2008	2008	2008	2007
Quotas (real) + contribuições (23,75%)	€ 218 472,32	€ 52 128,64	€ 61 068,33	€ 184 364,51	€ 106 007,95
Capital (quotas e contribuições a 4%)	€ 308 243,56	€ 78 505,05	€ 89 932,25	€ 260 353,04	€ 150 505,05
Capital (quotas e contribuições a 5%)	€ 338 850,87	€ 87 812,85	€ 100 073,94	€ 286 299,77	€ 165 726,12
Pensão anual (real)	€ 39 965,64	€ 9 161,18	€ 12 877,76	€ 37 080,12	€ 27 674,92
Pensões recebidas até 2013 (real)	€ 245 942,40	€ 63 635,06	€ 88 024,73	€ 234 825,96	€ 155 563,33
Capital a 4% totalmente consumido	2016	2017	2015	2015	2014
Capital a 5% totalmente consumido	2018	2019	2016	2016	2016
Esperança de vida do apos. em 2013	14,86	18,16	14,86	14,63	19,82
Pensão extingue-se previsivelmente	2028	2031	2027	2027	2032
Défice estimado com capital a 4%	€ -648 808,29	€ -187 190,20	€ -217 129,19	€ -575 860,50	€ -618 353,64
Défice estimado com capital a 5%	€ -563 982,27	€ -160 847,68	€ -192 799,30	€ -512 977,37	€ -610 129,83

Fonte: CGA

	<b>Pensionista A</b>	<b>Pensionista B</b>	<b>Pensionista C</b>	<b>Pensionista D</b>	<b>Pensionista E</b>	<b>Pensionista F</b>
Início pensão	30-11-2007	30-01-2007	26-08-2007	21-01-2007	13-12-2007	21-01-2007
Legislação aplicável	DL 187/2007	DL 329/1993	DL 187/2007	DL 329/1993	DL 187/2007	DL 329/1993
Nº anos Taxa formação	42	41	41	26	41	36
Nº anos Taxa formação, até 2006	41	41	40	25	40	35
Nº anos remunerações	39	39	41	26	38	32
Total Remunerações	2.376.279 €	1.861.003 €	1.003.662 €	1.188.877 €	448.446 €	446.877 €
Total das Contribuições	312.524 €	248.253 €	105.576 €	179.197 €	50.312 €	57.862 €
Valor Actualizado Contribuições	480.246 €	376.109 €	189.776 €	240.272 €	90.631 €	90.314 €
<b>Pensão atribuída</b>	<b>4.939 €</b>	<b>5.067 €</b>	<b>2.501 €</b>	<b>2.561 €</b>	<b>999 €</b>	<b>1.004 €</b>

Fonte: ISS, IP e cálculos próprios.

Nota: O valor actualizado das contribuições foi calculado à data da atribuição da pensão.

	Pensionista A	Pensionista B	Pensionista C	Pensionista D	Pensionista E	Pensionista F
Pensão Atribuída	4.938,6 €	5.067,4 €	2.500,7 €	2.561,0 €	999,1 €	1.004,5 €
Nº Máximo de anos da Pensão Atribuída	6,1	4,5	5	5,9	5,7	5,6
Primeiro Termo da Renda Mensal	2.443,5 €	1.913,6 €	1.032,0 €	1.222,5 €	461,1 €	459,5 €
Renda em % da Pensão Atribuída	49,48%	37,76%	41,27%	47,73%	46,16%	45,75%

Fonte: ISS, IP e cálculos próprios.

Fonte: Citados in Miguel Coelho, *Segurança Social: situação actual e perspectivas de reforma*, Loures, 2013, pp. 123-124.

Estes quadros tornam patente a multiplicidade de regimes que deram lugar a pensões com montantes distintos, aprofundando o desfasamento entre o que resulta do esforço contributivo pessoal e o montante da pensão recebido. A aplicação de uma pequena contribuição, de uma mesma medida de forma uniforme e transversal a todo o sistema público de pensões, colocando todos os pensionistas em situação de igualdade proporcional, assegura, por essa via, uma redistribuição mais equitativa e justa dos sacrifícios pelos pensionistas entre si, mesmo perante pensionistas inscritos em diferentes subsistemas previdenciais.

#### **d) Princípio da igualdade**

Finalmente, nem se afirme que a Contribuição de Sustentabilidade fere o princípio da igualdade, por comparação entre esta medida incidente sobre os pensionistas (que, recorde-se, se aplicam a partir dos € 1000) e as reduções que recaem sobre as remunerações dos trabalhadores em funções públicas (que serão a partir dos € 1500 e apenas durante 4 anos).

A aplicação do princípio da igualdade pressupõe que se comparem realidades comparáveis. Ora, as duas medidas configuram realidades distintas, porquanto são também distintos

(como já explicado) os seus fins determinantes. A Contribuição de Sustentabilidade é uma medida estrutural, enquanto as reduções remuneratórias constituem uma medida de cariz conjuntural.

De resto, a conformidade com o princípio da igualdade proporcional encontra-se integralmente justificada também pela exiguidade do montante exigido aos rendimentos até aos 2000€ (somente 2% deste valor).

## PARTE VI

### **Da conformidade constitucional das reduções remuneratórias temporárias com os princípios da proteção da confiança, da proporcionalidade e da igualdade proporcional**

Enfrentamos agora separadamente a questão da conformidade das reduções remuneratórias com os princípios constitucionais da proteção da confiança, da proporcionalidade e da igualdade proporcional. De fora fica o confronto desta medida com o alegado direito à irredutibilidade do salário, na medida em que é jurisprudência assente do Tribunal Constitucional que aquele direito não tem consagração constitucional. A este propósito, é oportuno citar o Acórdão n.º 396/2011, no qual se afirmou que “não colhe a argumentação de que existiria um direito à irredutibilidade do salário que, consagrado na legislação laboral, teria força de direito fundamental, por virtude da cláusula aberta do artigo 16.º, n.º 1, da Constituição”, acrescentado-se, mais à frente, e em consequência disto que “ (...) inexistindo qualquer regra, com valor constitucional, de directa proibição da diminuição das remunerações e não sendo essa garantia inferível do direito fundamental à retribuição, é de concluir que só por parâmetros valorativos decorrentes de princípios constitucionais, em particular da confiança e da igualdade, pode ser apreciada a conformidade constitucional das soluções normativas em causa.”.

#### **a) Princípio da proteção da confiança**

Tendo vigorado durante os anos de 2011, 2012, 2013 e até 31 de maio de 2014, a redução remuneratória que se pretende agora manter, não parece configurar uma alteração abrupta do quadro jurídico-normativo com a qual não pudessem contar os respetivos destinatários. Não estamos, nesta medida, perante uma ruptura ou alteração fundamental de rumo da política remuneratória, que possa justificar a conclusão de que a redução remuneratória ora em apreciação traduz uma quebra da confiança constitucionalmente censurável. Diga-se, aliás, que o Decreto da Assembleia da República em questão determina uma alteração da ordem jurídica em sentido favorável a todas as pessoas que auferem remunerações com verbas públicas, na medida em que não se bastou com a mera reintrodução da redução remuneratória vigente desde o ano de 2011, tendo fixado, desde já, uma cláusula de reversibilidade de 20% a partir do ano de 2015 e uma reversão total da redução remuneratória no prazo máximo de quatro anos.

É justamente por isso que se afigura difícil concluir que uma lei que reintroduz uma redução salarial que já vigorou durante 3 anos e meio (apenas até ao final de 2014) e que, quanto ao futuro, prevê expressamente um desagramento daquela redução num intervalo temporal previamente fixado, possa considerar-se uma lei que afronta expectativas legítimas dos cidadãos na manutenção de um determinado quadro normativo.

Para além da inexistência de uma situação de confiança legítima objetiva, também não parece que possa afirmar-se que os cidadãos investiram confiança ou moldaram os seus projetos de vida confiando na reversão “pura e simples” das reduções remuneratórias que vigoram desde o ano de 2011. Com efeito, a difícil situação orçamental do Estado português não é desconhecida dos cidadãos, nem o exigente quadro orçamental decorrente das obrigações a que está vinculado internacionalmente são ignoradas pela comunidade.

Ainda assim, mesmo admitindo que a reintrodução das reduções remuneratórias poderia afetar a tutela de expectativas legítimas dos cidadãos, tal assunção não permite concluir, sem mais, pela violação do princípio da tutela da confiança. Para tal, é ainda necessário confrontar as exigências da tutela da confiança com as necessidades de interesse público que orientaram a adoção da medida agora em análise. A verdade é a de que os constrangimentos orçamentais do Estado não desapareceram com a conclusão do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF). Apesar do sucesso da conclusão do Programa e do conseqüente regresso a mercado, o Estado português continua vinculado ao cumprimento de exigentes metas de equilíbrio orçamental, as quais se mantêm para além do período de vigência do Memorando de Entendimento.

De resto, a vinculação ao cumprimento destas metas foi condição para a conclusão com sucesso do programa de ajustamento e, para além disso, traduz um pressuposto da permanência de Portugal na União Económica e Monetária. A este propósito, recorde-se o que já se disse na Parte II desta Nota sobre as obrigações que decorrem da integração de Portugal na União Europeia. A atenção ao quadro europeu e internacional foi também tida em conta no Acórdão nº 396/2011, no qual se afirmou que “neste contexto, e no quadro de uma estratégia global delineada a nível europeu, entrou na ordem do dia a necessidade de uma drástica redução das despesas públicas, incluindo as resultantes do pagamento de remunerações”; e, ainda, que “as reduções remuneratórias integram-se num conjunto de medidas que o poder político, actuando em entendimento com organismos internacionais de que Portugal faz parte, resolveu tomar, para reequilíbrio das contas públicas, tido por absolutamente necessário à prevenção e sanção de conseqüências desastrosas, na esfera económica e social”.

Sendo, portanto, inquestionável a necessidade de manutenção de um trajeto de disciplina orçamental, do qual o Estado português não pode desvincular-se sem assumir as pesadas e graves conseqüências de voltar a enfrentar dificuldades de financiamento nos mercados internacionais e, no limite, sofrer sanções impostas pelos órgãos da União Europeia, parece

estar suficientemente identificado um interesse público de primeira grandeza que, numa lógica de ponderação, autoriza a reintrodução das reduções remuneratórias (vigentes desde o ano de 2011) até ao final de 2014 e que, para além disso, determina a recuperação de rendimentos das pessoas abrangidas no prazo máximo e impreterível de 4 anos.

## **b) Princípio da igualdade**

A medida agora em apreciação também não configura uma afronta ao princípio da igualdade (ou da igualdade proporcional). Com efeito, o Tribunal Constitucional tem sucessivamente afirmado que o princípio da igualdade perante os encargos públicos não proíbe diferenças de tratamento entre os trabalhadores que auferem remunerações por verbas públicas e aqueles outros que recebem por verbas privadas. A este respeito é decisivo apoiarmo-nos na jurisprudência constante do Acórdão n.º 396/2011, na medida em que foi este aresto que apreciou a conformidade constitucional de medida análoga àquela que se pretende agora reintroduzir.

Aí se disse que “em vista desse fim, quem recebe por verbas públicas não está em posição de igualdade com os restantes cidadãos, pelo que o sacrifício adicional que é exigido a essa categoria de pessoas – vinculada que ela está, é oportuno lembrá-lo, à prossecução do interesse público – não consubstancia um tratamento injustificadamente desigual”. Com efeito, exigir a igualdade absoluta entre estas duas categorias de cidadãos significaria, no limite, aceitar que a Constituição obriga o legislador a aumentar impostos sempre que confrontado com a necessidade indeclinável de reduzir o défice e a despesa públicas. Ora, semelhante obrigação não tem acolhimento constitucional, como, aliás, já foi confirmado pelo Tribunal.

Por outro lado, a conformidade constitucional da medida da diferença entre o tratamento dispensado aos trabalhadores do sector público e do sector privado foi já testada no Acórdão n.º 396/2011, tendo-se aí confirmado que a redução remuneratória em causa não se tratava de um sacrifício inadmissível, atendendo à diferente situação de partida entre aqueles trabalhadores. Acrescente-se que a medida da diferença, que mereceu já em 2011 a declaração de não inconstitucionalidade do Tribunal, é agora menor daquela que estava prevista em 2011. Com efeito, agora, a redução remuneratória vai progressivamente diminuir até ser extinta num prazo máximo de 4 anos.

Recorde-se, a este propósito, que, aquando da introdução daquela redução remuneratória (2011), ainda não estava em vigor o PAEF, pelo que não se afigura argumento decisivo dizer-se que desapareceram as razões que justificavam aquela diferença de tratamento. Com efeito, também agora não existe um programa de ajustamento, embora estejam ainda bem vivas as necessidades de contenção orçamental que ditaram, já em 2011, a necessidade de redução da despesa através da diminuição dos salários dos trabalhadores em funções

públicas, de outros agentes e titulares de cargos públicos. Por outro lado, o Estado português assume que a redução remuneratória agora mantida vai sendo progressivamente eliminada, em virtude do “espaço orçamental” que será aberto também por efeito da progressiva eficácia da racionalização da máquina do Estado. Como pode ser lido no DEO:

“A disciplina orçamental exige que a massa salarial das Administrações Públicas (APs) permaneça contida. Porém, a redução no número de funcionários públicos que tem ocorrido por força da reduzida taxa de substituição das aposentações e da execução de programas de rescisões por mútuo acordo, permitiu e continuará a permitir a redução da massa salarial por efeito quantidade. Assim, cria-se espaço orçamental para reverter de forma gradual a medida de redução remuneratória atualmente em vigor (...).” (DEO 2014-2018, p. 40).

Ou seja, fica demonstrado que o sacrifício imposto a este conjunto de cidadãos está funcionalmente orientado ao cumprimento de metas orçamentais e de despesa pública às quais o Estado português está vinculado e que o grau do sacrifício vai sendo progressivamente menor à medida que situação financeira do Estado português recupera da grave situação em que se encontrava desde, pelo menos, o início da década.

Está, portanto, afastada a arbitrariedade da medida de redução remuneratória que agora se reintroduz, assim como parece plenamente justificada à luz da finalidade de redução da despesa e do défice públicos a que está vinculado o Estado português, mesmo após o termo de vigência do Programa de Assistência.

### **c) Princípio da proporcionalidade**

Resta-nos, por fim, confrontar a medida de redução remuneratória com o princípio da proporcionalidade. Este juízo não se pode alhear das características essenciais desta medida, das quais se destacam a sua provisoriedade (na medida em que tem um período temporal delimitado de vigência); a sua progressividade (na medida em que as taxas aplicáveis são mais severas para os rendimentos mais elevados, para além de ficarem sempre poupados as remunerações inferiores a 1500 €); e o abaixamento gradual da sua taxa até à extinção (na medida em que já no ano de 2015 a redução será inferior em 20% e, nos anos subsequentes, será reduzida até à extinção no ano de 2019).

Começando pelo teste da idoneidade ou da aptidão, não oferece contestação que uma medida de redução remuneratória cumpre plenamente os objetivos a que está funcionalizada, quais sejam os de redução do défice e da despesa públicas. Sublinhe-se que a solvabilidade do Estado português e o equilíbrio das suas contas públicas configuram interesses públicos de primeira grandeza, os quais legitimam, à partida, a afetação de posições jurídicas dos particulares.

Quanto ao teste da necessidade ou da indispensabilidade, também parece plenamente superado, na medida em que, para a consecução daquele resultado – redução sustentada do défice e da despesa públicas nos termos acordados com as instâncias internacionais, que permita assegurar o financiamento do Estado português – não sobra outra alternativa viável ao legislador, que não passe pela redução das remunerações do universo de trabalhadores, agentes e titulares de cargos públicos que auferem rendimentos através de verbas públicas. As alternativas que, no plano hipotético, se poderiam divisar implicariam um aumento da carga fiscal – que, entretanto, atingiu níveis que dificilmente podem ser ultrapassados sem consequências nefastas para a economia, designadamente para o aumento do desemprego – ou a redução da despesa pública (que deixasse intocados salários e pensões), o que só se imagina possível – atendendo aos valores necessários – com uma afetação séria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos. A complexidade das escolhas económicas envolvidas neste juízo, a ponderação das suas consequências sociais e políticas, não pode deixar de reclamar o reconhecimento pelo Tribunal Constitucional de uma liberdade de conformação ao legislador democraticamente eleito.

Por fim, é chegado o momento de aferir se a medida em causa é excessiva ou desproporcional em sentido estrito. A este propósito, cumpre recordar, uma vez mais, as palavras proferidas no Acórdão n.º 396/2011, no qual se atestou que as reduções remuneratórias “ (...) não podem considerar-se excessivas, em face das dificuldades a que visam fazer face. Justificam esta valoração, sobretudo, o seu carácter transitório e o patente esforço em minorar a medida do sacrifício exigido aos particulares, fazendo-o corresponder ao quantitativo dos vencimentos afectados. Assim é que, para além da isenção de que gozam as remunerações inferiores a 1500 €, as taxas aplicáveis são progressivas, nunca ultrapassando, em todo o caso, o limite de 10 % (...)”. Ora, é justamente este figurino que é agora recuperado com a medida de manutenção das reduções remuneratórias para o resto do ano de 2014. Todavia, porque a realidade financeira do Estado português não é a mesma da vivida em 2011, prevê-se agora uma cláusula de reversão gradual daquela redução até à sua extinção, o que ocorrerá, no máximo, no ano de 2019.

Parece, assim, confirmar-se a não excessividade da medida, atendendo aos imperativos de interesse público que visa alcançar, os quais, recorde-se, estão intimamente ligados à necessidade de manter a capacidade de financiamento da República portuguesa em mercado a níveis sustentáveis e, mais amplamente, na necessidade de dar cumprimento a obrigações que decorrem da integração de Portugal na União Europeia, mais especificamente na União Económica e Monetária, o que reclama do legislador a necessidade indeclinável de adoção de medidas de redução do défice e da despesa públicas.