

A FISCALIZAÇÃO CONSTITUCIONAL SUCESSIVA DO O.E. 2013 (Acórdão n.º 187/2013, de 5 de Abril, do Tribunal Constitucional)



TAX & BUSINESS

I. INTRODUÇÃO

Em 2 de Janeiro de 2013, o Presidente da República submeteu ao Tribunal Constitucional a fiscalização sucessiva de três artigos da Lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2013 (Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro). Suscitaram dúvidas ao Presidente da República, designadamente, o artigo respeitante à suspensão do pagamento do subsídio de férias ou equivalente aos funcionários públicos, o artigo respeitante à suspensão do pagamento do subsídio de férias a aposentados e reformados e o artigo respeitante à contribuição extraordinária de solidariedade aplicável aos pensionistas. Idênticos pedidos de fiscalização foram, de resto, formulados por cinquenta deputados do Partido Socialista, por vinte e quatro deputados do Partido Comunista, do Bloco de Esquerda e dos Verdes e, com excepção do referido artigo relativo ao subsídio de férias, pelo Provedor de Justiça.

Para além dos indicados preceitos legais, o conjunto de vinte e quatro deputados do Partido Comunista, do Bloco de Esquerda e dos Verdes submeteu, ainda, a fiscalização constitucional da norma respeitante à redução remuneratória dos funcionários

públicos, da norma respeitante à suspensão do subsídio de férias no âmbito dos contratos de docência e investigação, da norma respeitante às reduções no pagamento de horas extraordinárias aos funcionários públicos, da norma respeitante à tributação dos subsídios de desemprego e de doença, da norma respeitante às alterações dos escalões de IRS e da norma respeitante à sobretaxa do IRS de 3,5%.

Em 5 de Abril passado, veio o Tribunal Constitucional, através do Acórdão n.º 187/2013, pronunciar-se pela inconstitucionalidade dos artigos da Lei do Orçamento do Estado para 2013 respeitantes à suspensão do pagamento do subsídio de férias ou equivalente aos funcionários públicos, pensionistas e trabalhadores sujeitos ao regime dos contratos de docência e investigação e à contribuição sobre os subsídios de doença e de desemprego.

II. A SUSPENSÃO DO PAGAMENTO DO SUBSÍDIO DE FÉRIAS

Conforme havia já sucedido com a Lei do Orçamento do Estado para 2012, a Lei do Orçamento do Estado para 2013 voltou a contemplar a suspensão do pagamento do subsídio de férias aos funcionários públicos, pensionistas e aos trabalhadores abrangidos por contratos de docência e investigação.

Tal como havia, também, já sucedido na Lei do Orçamento do Estado para 2012, a Lei do Orçamento do Estado para 2013 foi, nesta parte, considerada

inconstitucional, por violação do princípio da igualdade. Com efeito, considerou o Tribunal Constitucional que os sacrifícios impostos aos funcionários do sector público, sem equivalente para os trabalhadores do sector privado, corresponde a uma diferença de tratamento e implica, por isso, uma violação do princípio da igualdade. Refere o Acórdão que, apesar de terem sido adoptadas medidas de carácter fiscal mais abrangentes, que afectam a generalidade dos contribuintes, a suspensão do pagamento do subsídio de férias, conjugada com a redução salarial aplicada aos funcionários públicos, desrespeita o princípio da igualdade proporcional e da justa repartição dos encargos públicos. Considerou, ainda, o referido Acórdão que a subtracção dos subsídios de férias aos funcionários públicos não encontra justificação na situação económica do país.

No que diz respeito aos pensionistas, o Tribunal Constitucional sustentou que a violação do princípio da igualdade resulta da comparação com a situação dos trabalhadores da função pública - na medida em que estes sofrem redução de vencimentos acrescida da suspensão do subsídio de férias, mas não a sujeição à contribuição extraordinária de solidariedade -, com a situação dos titulares de rendimentos sobre os quais não incidem nenhuma dessas medidas, ou com a situação dos pensionistas sujeitos à contribuição extraordinária de solidariedade, mas não abrangidos pela suspensão do subsídio de férias,

por não integrarem o sistema de previdência público. Sustenta, ainda, a este respeito, o referido Acórdão que a subtracção de apenas 90% (e não 100%) do subsídio de férias aos pensionistas não compensa o facto de, atento o efeito cumulativo do conjunto das medidas que foram a estes aplicadas (suspensão do subsídio de férias, sobretaxa extraordinária, contribuição extraordinária de solidariedade), os pensionistas sofreram uma penalização superior à dos trabalhadores do sector público por referência ao ano de 2012.

III. AS CONTRIBUIÇÕES SOBRE SUBSÍDIO DE DOENÇA E DESEMPREGO

A Lei do Orçamento do Estado para 2013 procedeu, igualmente, à criação de uma contribuição de 5% e de 6%, aplicável, respectivamente, sobre os subsídios de doença e de desemprego.

O Tribunal Constitucional pronunciou-se pela inconstitucionalidade desta contribuição, em virtude da inexistência de uma cláusula de salvaguarda que impeça que os montantes pecuniários correspondentes aos subsídios de doença e de desemprego, por força da dedução agora prevista, possam ficar abaixo do limite mínimo que o legislador fixou para as referidas prestações (no caso do subsídio de desemprego, o montante diário não pode ser inferior a 30% do valor diário da retribuição mínima mensal estabelecida para o sector de actividade do beneficiário e, no caso do subsídio de doença, o montante diário

não pode ser inferior ao valor do indexante dos apoios sociais, que se encontra fixado actualmente em € 419,22).

Com efeito, considerou o Tribunal Constitucional que, ao não contemplar a existência de tal cláusula de salvaguarda, as referidas contribuições colidem com o princípio constitucional da proporcionalidade, uma vez que não garantem o mínimo de sobrevivência de que, na perspectiva do próprio legislador, o beneficiário não pode ser privado, ainda para mais tendo em consideração que este se encontra em situação de especial vulnerabilidade por não dispor de condições para obter rendimentos do trabalho para fazer face às necessidades vitais do seu agregado familiar.

IV. A CONTRIBUIÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE SOLIDARIEDADE

No que diz respeito à contribuição extraordinária de solidariedade, ditou a Lei do Orçamento do Estado para 2013 um alargamento da sua base de incidência, passando a recair sobre as pensões de montante superior a € 1.350, passando a abranger, para além das pensões pagas por entidades públicas, todas as prestações pecuniárias vitalícias devidas a qualquer título a aposentados, reformados, pré-aposentados ou equiparados que não estejam expressamente excluídas por disposição legal.

Os argumentos apresentados pelos requerentes da fiscalização a favor da inconstitucionalidade prendiam-se, por um lado, com a violação do princípio da unidade do imposto sobre o rendimento pessoal, com fundamento no facto de esta contribuição, ao ser imposto distinto do IRS, reflectir uma fragmentação da tributação do rendimento das pessoas singulares, com agravamentos fiscais ditados para certas categorias de cidadãos. Por seu turno, foi invocada a violação dos princípios da igualdade e da proporcionalidade, tendo em consideração que a contribuição em causa incide sobre uma categoria específica de pessoas em razão de critérios ligados à sua condição ou estatuto de inactividade laboral, não atendendo ao critério constitucional da capacidade contributiva, e discriminando, assim, negativamente, de forma desproporcionada e sem justificação constitucional, os pensionistas, em relação aos trabalhadores no activo. Foi, ainda, invocado, por seu turno, que a contribuição extraordinária de solidariedade coloca em causa os princípios da protecção da confiança e da igualdade perante os encargos públicos, na medida em que configura uma diferenciação discriminatória dos pensionistas na participação nos encargos com a diminuição do défice público, e, bem assim, o princípio da propriedade privada.

O Tribunal Constitucional veio pronunciar-se pela não inconstitucionalidade desta

contribuição, começando por invocar que, configurando a mesma uma contribuição para a segurança social, distinta da concepção tributária estrita dos impostos, quer quanto aos objectivos, quer quanto à estrutura jurídica, e sendo receita consignada, na medida em que se destina a satisfazer necessidades específicas do subsistema contributivo da segurança social, não está sujeita aos princípios tributários gerais, designadamente aos princípios da unidade e da universalidade do imposto. Mais refere o Acórdão que não está em causa também a violação dos princípios da proporcionalidade e da protecção da confiança, na medida em que a referida contribuição reveste carácter excepcional e transitório e prevê a graduação do sacrifício exigido aos pensionistas, através da aplicação de taxas progressivas e com exclusão daqueles cuja pensão é de valor inferior a € 1.350. Assim, entendeu o Tribunal Constitucional que a contribuição extraordinária de solidariedade corresponde a uma extensão da medida de redução salarial aplicada aos trabalhadores do sector público, a qual não foi por aquele Tribunal considerada desproporcionada ou excessiva. Por fim, invoca o Tribunal Constitucional que a contribuição em causa contribui para o financiamento do sistema de segurança social, apoiando-se numa racionalidade coerente com uma estratégia de actuação cuja definição cabe dentro da margem de livre conformação do legislador.

V. A ALTERAÇÃO DOS ESCALÕES DO IRS

A Lei do Orçamento do Estado para 2013 procedeu, ainda, à redução do número de escalões de rendimento colectável, de oito para cinco, e ao aumento das taxas (normais e médias) aplicáveis a cada escalão.

Foi invocado, no pedido de fiscalização da norma da Lei do Orçamento que aprovou estas alterações, que as mesmas violam o princípio da progressividade, na medida em que reduzem a progressividade do imposto, tal como exigido pela Lei Fundamental.

O Tribunal Constitucional pronunciou-se pela não inconstitucionalidade da referida norma por entender que, pese embora a redução dos escalões de IRS, estes continuam a ter em consideração a diferença de níveis de rendimento, verificando-se um significativo grau de progressão. Com efeito, sustenta o referido Acórdão que a progressividade da tributação do em sede de IRS continua a ser garantida através da distribuição do rendimento colectável por um número considerável de escalões, aos quais são aplicáveis taxas que vão sendo mais elevadas à medida que aumenta a matéria colectável, assim se garantindo a progressividade do imposto.

VI. A REDUÇÃO DAS DEDUÇÕES À COLECTA

Foi igualmente questionada a constitucionalidade da norma da Lei do Orçamento do Estado para 2013 que consagrou a redução dos limites

estabelecidos para as deduções à colecta relativamente às despesas de saúde, de educação e formação, às despesas respeitantes a pensões de alimentos, encargos com lares e com imóveis e equipamentos novos de energias renováveis e, bem assim, a redução do montante dos encargos com imóveis susceptíveis de dedução à colecta.

Com efeito, questionou-se se tais reduções não colocariam em causa o princípio da capacidade contributiva, enquanto decorrência do princípio da igualdade fiscal e o princípio da consideração fiscal da família.

A resposta do Tribunal Constitucional foi no sentido de considerar não inconstitucional as referidas reduções. De facto, embora considere que tais reduções afectam a capacidade contributiva dos contribuintes e das famílias, o Tribunal Constitucional considerou, igualmente, que as mesmas surgem num contexto de aumento generalizado da carga fiscal, no âmbito do qual é exigido aos contribuintes um maior esforço de participação na satisfação os encargos públicos. Por seu turno, invocou, ainda, o Tribunal Constitucional que as referidas reduções incidem, especialmente, sobre contribuintes com maiores rendimentos, os quais estarão, à partida, em condições de as suportar. Por fim, entendeu que o princípio da capacidade contributiva reveste um carácter ordenador do sistema fiscal, sem concretização específica, designadamente, no que diz respeito à

quantificação das deduções e respectivos limites, pelo que a respectiva alteração se enquadra dentro da margem de liberdade de conformação do legislador.

VII. A SOBRETAXA DO IRS

Foi, igualmente, questionada a constitucionalidade da sobretaxa de IRS, tendo sido alegado, pelos requerentes da fiscalização, que cria um novo imposto sobre o rendimento, sujeito a regras de retenção na fonte diversas das previstas para o IRS e que, ao incidir, na proporção de 3,5%, sobre todos os rendimentos, não respeita o princípio da unidade e da progressividade do imposto sobre o rendimento.

O Tribunal Constitucional pronunciou-se pela não inconstitucionalidade da referida sobretaxa, invocando, desde logo que o princípio da unidade do imposto não é afectado, uma vez que a dimensão essencial de tal princípio se consubstancia na concentração de todos os rendimentos pessoais numa única base de incidência tributária, sendo que a verificação de tal dimensão não deixa de se verificar pela aplicação de uma sobretaxa. Mais afirma que, embora existam diferenças nas regras de retenção, tais diferenças revestem carácter excepcional e se justificam tendo em consideração o carácter transitório da sobretaxa e os interesses, públicos, sobre os quais a mesma é criada, num contexto de grave dificuldade financeira do Estado. Por seu turno, apesar de reconhecer que a

sobretaxa se afasta da lógica da progressividade, considera o Tribunal Constitucional que, consagrando o regime legal da sobretaxa uma isenção até ao limite do valor anual da retribuição mínima mensal garantida, a subtracção deste valor ao rendimento colectável, para efeito do cálculo da receita a cobrar, confere à sobretaxa um mínimo de progressividade, no ponto em que a colecta aumenta, não apenas em função da grandeza dos rendimentos tributados, mas, também, em razão da maior diferença do valor do rendimento por referência à remuneração mínima garantida.

VIII. OS RENDIMENTOS DE TRABALHO E PENSÕES VS RENDIMENTOS DE CAPITAL

Foi igualmente suscitada a fiscalização da constitucionalidade da alegada diferença de tratamento fiscal entre os rendimentos de trabalho e pensões e os rendimentos do capital, na medida em que da Lei do Orçamento do Estado para 2013 resulta que as taxas de tributação dos rendimentos do trabalho e de pensões podem ser superiores a 50%, enquanto que os rendimentos de capital são tributados a uma taxa liberatória única de 28%. De acordo com os requerentes desta fiscalização, tal diferença atentaria contra o princípio igualdade na repartição dos encargos públicos e o princípio da justiça fiscal.

O Tribunal Constitucional pronunciou-se pela inexistência de qualquer inconstitucionalidade relativamente ao indicado normativo, por considerar que

a referida comparação é inviável. Com efeito, sustenta o Acórdão que, para além de os rendimentos em causa não serem apurados da mesma forma, a natureza das referidas taxas e o modo como operam não permite estabelecer uma comparação baseada no seu valor nominal. Sustenta, ainda, o Tribunal Constitucional que as taxas em causa correspondem a mecanismos com uma lógica de funcionamento diversa (progressiva vs proporcional) e que, por isso, concretizam de modo diferente a distribuição da carga fiscal: as taxas gerais assentam numa lógica de tributação pessoal, enquanto que as taxas liberatórias ou autónomas correspondem a uma tributação real.

IX. CONCLUSÕES

Apesar de ter em consideração, na sua decisão, o estado de emergência que o país atravessa, o Tribunal Constitucional não deixou de considerar que algumas das normas cuja fiscalização foi suscitada violam, de forma incontornável, princípios e regras constitucionais, não podendo, deste modo, subsistir na ordem jurídica.

No que concerne aos efeitos deste Acórdão, e contrariamente ao que sucedeu com a decisão do Tribunal Constitucional relativamente a normas da Lei do Orçamento do Estado para 2012, a decisão ora em análise determinou que a declaração de inconstitucionalidade destas normas reveste força obrigatória geral, produzindo, assim, efeitos desde a

entrada em vigor da norma declarada inconstitucional (ou seja, desde 1 de Janeiro de 2013) e determina a repriminção das normas que, eventualmente, tenha revogado. Tal força declarativa implica que o “chumbo” constitucional das referidas normas não é inócuo, estando calculado em € 1.326 milhões o efeito que o mesmo induz nas contas do Estado (€ 1.174 milhões relativamente às normas relativas ao subsídio de férias e € 152 milhões quanto às normas relativas à contribuição sobre os subsídios de doença e desemprego).

O Governo deverá, e anunciou já, avançar com medidas alternativas que permitam colmatar, ou minorar, o referido efeito no Orçamento do Estado para 2013. Uma vez que foi anunciado que tais alternativas não irão passar pelo aumento de impostos, mas, antes, pela redução da despesa pública, é expectável que o Governo proceda, agora, à consagração de medidas de forte restrição de despesa – como induz o recente Despacho n.º 47/2013/MEF, de 8 de Abril, que determinou a proibição da assunção de novos compromissos sem a autorização prévia do Ministro de Estado e das Finanças – e que possa vir a alterar os requisitos de acesso às pensões da Segurança Social, designadamente, através do aumento da idade da reforma.

Lisboa, 15 de Abril de 2013

Rogério M. Fernandes Ferreira
Pedro Saraiva Nércio