



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Gabinete do Ministro dos Assuntos Parlamentares

Ofº nº 2824 **MAP** – 24 Abril 09

Exma. Senhora
Secretária-Geral da
Assembleia da República
Conselheira Adelina Sá Carvalho

S/referência

S/comunicação de

N/referência

Data

ASSUNTO: RESPOSTA REQUERIMENTO N.º. 8/X/4ª E 318/X/3ª

Encarrega-me o Senhor Ministro dos Assuntos Parlamentares de enviar cópia do ofício n.º. 867 de 22 do corrente, do Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças sobre o assunto supra mencionado.

Com os melhores cumprimentos,

Pel'A Chefe do Gabinete

Maria José Ribeiro

SMM



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

22.ABR 09 00867

GABINETE DO MINISTRO DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES
Expediente N.º 2597
Processo N.º 23/04/2009

Exm^a Senhora
Chefe do Gabinete de S. E.
o Ministro dos Assuntos Parlamentares

Sua referência
Of. 9788

Sua Comunicação
03-10-08

Nossa referência
Ent. 8394/08 Proc. 08.06.03.03

ASSUNTO: Requerimento n.º 8/X/(4.ª) – AC de 30 de Setembro de 2008
Descontos para a ADSE (falta de resposta ao requerimento n.º 318/X)

Exm^a Senhora

Em resposta ao Ofício n.º 9788, de 3 de Outubro de 2008, sobre o Requerimento mencionado em epígrafe, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de enviar a V. Exa. fotocópia do Parecer Jurídico, de 17 de Abril de 2008, do Gabinete de S.E. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento.

Com os melhores cumprimentos,

pel'lo Chefe do Gabinete,

(Álvaro Aguiar)

Filipa Bandeira de Melo
Chefe do Gabinete
em Substituição

C/c: Gab. SEAO
Gab. SEAP



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO E DO ORÇAMENTO

Concordo.
Até Gabinete de seu Ex.º
e ministro na sequência
do parecer do Senhor
Procurador-geral.
J. Santos
18-4-08

PARECER JURÍDICO

ASSUNTO: INCIDÊNCIA DOS DESCONTOS PARA OS SUBSISTEMAS DE SAÚDE PÚBLICOS, NOS PENSIONISTAS E APOSENTADOS

Emanuel Santos
Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento

I - Introdução

1. Por determinação de Sua Ex.^a o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento foi solicitada a emissão de parecer sobre o assunto em epígrafe.
2. A questão que, em concreto, se pretende ver analisada e esclarecida prende-se em saber se os montantes abonados aos aposentados da Administração Pública, em Julho e Novembro, vulgarmente denominados subsídio de férias e de Natal, devem, ou não, ser sujeitos a desconto para os subsistemas de saúde.
3. Para a economia do presente parecer, iremos incidir a nossa análise apenas sobre os descontos para a ADSE ¹, sem prejuízo do presente entendimento ser aplicável aos demais subsistemas de saúde públicos.
4. Explanada que está a questão, cumpre pois emitir o nosso parecer.
5. Para que possamos melhor compreender a matéria controvertida, importa tecer algumas considerações quanto ao enquadramento evolutivo e histórico da ADSE no âmbito do nosso ordenamento jurídico.

3581 *21.4.08*
08.06.03.03

¹ Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO E DO ORÇAMENTO

II – Análise evolutiva da ADSE e dos respectivos descontos

1. A Lei nº 1884, de 16 de Março de 1935, veio pela primeira vez instituir, numa lógica aproximada da actual, os princípios da previdência social, mencionando as instituições reconhecidas com tal natureza e que se destinavam a proteger o trabalhador contra os riscos da doença, da invalidez, do desemprego e para garantir pensões de reforma.
2. De entre essas instituições, e para o que agora importa, destacam-se as instituições de previdência dos servidores do Estado e dos corpos administrativos.
3. Apesar de no § 4 do artigo 1.º da referida Lei se referir que as instituições de previdência dos servidores do Estado e dos corpos administrativos seriam criadas ao abrigo de diplomas especiais, a verdade é que no § 5 se dá a entender que já existiria alguma legislação especial, mas que seria revista no sentido de integrar o plano de previdência social que incumbia ao Estado.
4. Contudo só em 27 de Abril de 1963, com o Decreto-Lei nº 45002, é que aparece pela primeira vez a sigla de ADSE querendo dizer Assistência na Doença aos Servidores Civis do Estado, destinando-se esta a prestar assistência na doença aos funcionários do Estado, vulgo funcionários públicos.
5. Este diploma surgiu na esteira da execução da Lei nº 2090, de 21 de Dezembro de 1957 (Lei de autorização das receitas e despesas para o ano de 1958) que programou as previdências em favor do funcionalismo.
6. O objectivo do Decreto-Lei nº 45002 era alargar a protecção aos funcionários, fazendo-os participar num esquema de assistência em todas as formas de doença e não só nos casos de tuberculose e de desastres ocorridos em serviço.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO E DO ORÇAMENTO

7. A ADSE foi assim criada como um serviço administrativo autónomo, funcionando na dependência directa do Ministro das Finanças.
8. O Decreto-Lei nº 45002 previa no seu artigo 12.º, nº 1 que: *“ as participações a cargo dos servidores constarão de regulamento e serão determinadas em função dos vencimentos, para o efeito agrupáveis por escalões, sem embargo de poder ser também considerada a composição dos respectivos agregados familiares ”*.
9. Ainda sobre as participações o artigo 14.º mencionava que: *“ As participações dos servidores, nos termos dos artigos precedentes, serão descontados nos vencimentos, podendo os respectivos pagamentos ser fraccionado, consoante o seu montante e as condições económicas dos mesmos servidores ”*.
10. A ADSE tinha então como receitas as dotações do Orçamento Geral do Estado e as participações dos servidores.
11. O Decreto-Lei nº 45002 foi regulamentado pelo Decreto nº 45688, de 27 de Abril de 1964, o qual previa igualmente que a participação fosse constituída por uma percentagem sobre os vencimentos, tendo em atenção a composição do agregado familiar e os seus rendimentos.
12. Posteriormente surge o Decreto-Lei nº 324/78, de 8 de Novembro, no qual se encontra plasmada a regra que o quantitativo anual devido pelos serviços à ADSE por cada funcionário inscrito será aumentado por despacho conjunto dos então denominados Ministros das Finanças e do Plano e da Administração Interna, e no caso de aumento dos quantitativos devidos pelos funcionários o aumento será por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Plano e da tutela.
13. Assim, com o Decreto-Lei n.º 324/78, de 8 de Novembro foram estabelecidas algumas medidas destinadas ao saneamento financeiro da ADSE.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO E DO ORÇAMENTO

14. Contudo só com a Lei n.º 21-A/79, de 25 de Junho, que aprovou o Orçamento Geral do Estado para 1979, e com o Decreto-Lei n.º 201-A/79, de 30 de Junho, que pôs em execução o referido Orçamento se determinou, pela primeira vez, o desconto de 0,5% nos vencimentos dos beneficiários da ADSE.
15. A Lei n.º 8-A/80, de 26 de Maio, que aprovou o Orçamento para 1980 manteve o desconto de 0,5%, isentando do mesmo os funcionários e agentes na situação de aposentação.
16. No entanto, com o Decreto-Lei n.º 183-L/80, de 9 de Junho regulamentou-se de forma autónoma que: *“Os vencimentos dos funcionários e agentes dos serviços do Estado beneficiários da Assistência na Doença aos Servidores Cíveis do Estado (ADSE) ou de outros esquemas de assistência própria estão sujeitos ao desconto de 0,5% a partir de 1 de Janeiro do corrente ano”*.
17. Este diploma foi posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 125/81, de 27 de Maio, aumentando este o desconto para 1%.
18. Por outro lado o Decreto-Lei n.º 45002 foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 476/80, de 15 de Outubro, uma vez que se denotou a necessidade de uma reorganização e redimensionamento dos serviços.
19. Com este diploma de 1980 procede-se à transformação da ADSE em Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública, sendo igualmente um serviço dotado de autonomia administrativa e na directa dependência do Ministro das Finanças.
20. Este diploma viria a ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de Fevereiro, que sofreu diversas alterações, sendo que a última operada pela Lei n.º 53-D/2006, de 29 de Dezembro, que revogou igualmente o Decreto-Lei n.º 125/81 e aumentou o desconto para 1,5% e ainda alargou o desconto aos aposentados.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO E DO ORÇAMENTO

21. Em suma, pode concluir-se do exposto que a incidência dos descontos recaiu sempre nos funcionários públicos no activo, tendo apenas sido recentemente consagrada a incidência de desconto para a ADSE nas pensões de aposentação através da referida Lei n.º 53-D/2006, de 29 de Dezembro, como veremos melhor em seguida.

III – Consagração de desconto para a ADSE nas pensões de aposentação e de reforma

1. O desconto para a ADSE que incide sobre as remunerações dos funcionários e agentes da Administração Pública é um desconto obrigatório assim identificado na alínea c) do n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro ².
2. A Lei n.º 53-D/2007, de 29 de Dezembro, veio como já se referiu, consagrar uma nova modalidade de contribuição para a ADSE criando um desconto que incide sobre as pensões de aposentação e de reforma.
3. Esta nova realidade jurídica foi consagrada mediante o aditamento de um novo artigo 47.º ao Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de Fevereiro, na redacção que lhe foi dada pelos Decretos-Leis n.ºs 90/98, de 14 de Abril, 279/99, de 26 de Julho, e 234/2005, de 30 de Dezembro, introduzido pelo artigo 2.º da Lei n.º 53-D/2007.
4. Em concreto, este novo artigo 47.º veio dispor o seguinte:

Artigo 47.º
Descontos nas pensões

1 - As pensões de aposentação e de reforma dos beneficiários titulares, quando o seu montante for igual ou superior ao valor correspondente a uma vez e meia a retribuição mínima mensal garantida, ficam imediatamente sujeitas ao desconto de 1%, sendo objecto de actualização anual até ao montante máximo previsto no artigo anterior.
(sublinhado nosso).

² Estabelece as regras sobre o estatuto remuneratório dos funcionários e agentes da Administração Pública e a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias nele contempladas.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO E DO ORÇAMENTO

2 - Quando da aplicação da percentagem prevista no número anterior resultar pensão de valor inferior a uma vez e meia a retribuição mínima mensal garantida, esta fica isenta de desconto.

4. Em suma, pode dizer-se que da redacção do transcrito n.º 1 do artigo 47.º não resulta claro se os conceitos de pensão de aposentação e de reforma são, por si só, suficientes para que se aferir toda a realidade que por estes é abarcada.

IV – Análise da questão controvertida que consiste em saber o desconto para a ADSE por parte dos aposentados incide sobre o 13.º e 14.º meses, vulgarmente designados subsídios de férias e de Natal.

1. Feito o enquadramento histórico/jurídico do surgimento e evolução dos descontos para a ADSE, e após se ter concluído que a incidência dos mesmos sobre as pensões de aposentação e de reforma consubstanciaram uma inovação, importa agora esclarecer a questão controvertida que se traduz em saber se devem ser efectuados descontos para a ADSE nos 13.º e 14.º meses, vulgarmente designados subsídios de férias e de Natal, no que se reporta às pensões de aposentação e de reforma.
2. Em primeiro lugar urge ter presente o Decreto-Lei n.º 496/80, de 20 de Outubro³, que veio regular de forma sistemática a atribuição dos subsídios de férias e de Natal.
3. Da alínea a) do artigo 1.º resulta que *“O regime constante do presente diploma aplica-se (...) Aos funcionários e agentes em efectividade de serviço, da Administração Central, Regional e Local e dos institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos”*.

³ Com alterações



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO E DO ORÇAMENTO

4. Apesar de em regra o diploma ser vocacionado para os funcionários no activo, resulta do n.º 2 do referido artigo 1.º que o capítulo alusivo ao subsídio de Natal (capítulo II) é também aplicável “(...) *ao pessoal que se encontre nas situações de desligado do serviço aguardando aposentação, reserva, aposentação ou reforma, bem como os pensionistas a cargo do Ministério das Finanças e do Plano ou do Montepio dos Servidores do Estado*”.
5. Do exposto, podemos concluir, desde já, que o denominado subsídio de férias é **apenas abonado aos funcionários no activo**.
6. Avançando, verificamos que o subsídio de Natal é, para os funcionários no activo, de montante igual ao respectivo vencimento e, para os aposentados, de montante igual ao da respectiva pensão, sendo, em regra, pago no mês de Novembro (*cf.* artigo 8.º).
7. Embora não se vislumbre no nosso ordenamento jurídico uma qualificação jurídica, quer do subsídio de férias, quer do subsídio de Natal, **existem fortes indícios de que estes se aproximam muito e, eventualmente, integram o conceito de remuneração base**.
8. A este propósito veja-se o n.º 3 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho ⁴, que estatui que “*A remuneração base anual é abonada em treze mensalidades, uma das quais corresponde ao subsídio de Natal, havendo ainda direito ao subsídio de férias nos termos da lei*”.
9. Ou seja, o subsídio de Natal é uma parte de um todo que é a remuneração base anual, mais concretamente 1/13 da mesma.

⁴ Estabelece os princípios gerais em matéria de emprego público, remunerações e gestão de pessoal da Administração Pública.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO E DO ORÇAMENTO

10. Para além deste forte indício legal, importa referir que os subsídios de Natal e de Férias, independentemente da sua qualificação, são abonados de forma reiterada e permanente, tal como a remuneração e a pensão de aposentação paga mensalmente, o que, na falta de qualificação jurídica, nos leva a concluir que estamos perante uma parte integrante da remuneração ou pensão, consoante as situações.
11. No caso dos aposentados, que como se viu, não têm direito a um subsídio de férias por não lhes ser, nessa matéria, aplicável o Decreto-Lei n.º 496/80.
12. Porém, tem-lhes vindo a ser abonado um 14.º mês, veja-se o ponto 15. da Portaria n.º 30-A/2008, de 10 de Janeiro que refere o seguinte:

Os aposentados, os reformados e os demais pensionistas da CGA, bem como os funcionários que se encontrem na situação de reserva e desligados do serviço, aguardando aposentação ou reforma, com exceção do pessoal que no ano de passagem a qualquer das referidas situações receba subsídio de férias, têm direito a receber, em cada ano civil, um 14.º mês, pagável em Julho, de montante igual à pensão que perceberem nesse mês.

13. Ora se dúvidas houvessem, constata-se claramente que o legislador tem vindo a consagrar que este abono pago em Julho é mais uma parte da pensão de aposentação ou reforma, neste caso 1/14 do montante anual.
14. Aliás, se tivermos presente a realidade jurídica em matéria previdencial, constata-se que incidem quotas para efeitos de aposentação e de sobrevivência sobre o subsídio de férias e de Natal, relevando no cálculo da pensão de aposentação, nos termos da alínea a) do artigo 47.º do Estatuto da Aposentação⁵, como remuneração base, veja-se a jurisprudência dos Tribunais Superiores⁶.

⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro.

⁶ Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA), de 11 de Setembro de 2007, Proc.º 12/07 (1.º Secção – 2.ª Subsecção); Acórdão STA, de 26 de Setembro de 1995, Proc.º 36048; Acórdão STA, de 9 de Maio de 1996, Proc.º 36041 e Acórdão STA, de 14 de Março de 2005, Proc.º 34934.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO E DO ORÇAMENTO

15. Também o n.º 1 do artigo 6.º do Estatuto da Aposentação, cuja epígrafe é «Incidência da quota», refere, ao que agora interessa, que *“Para efeitos do presente diploma e salvo disposição especial em contrário, consideram-se remunerações os ordenados, salários, gratificações, emolumentos, o subsídio de férias, o subsídio de Natal (...)”*.

16. A este propósito, a Direcção-Geral do Orçamento veio clarificar na Circular n.º 928-A/79 que os descontos para os subsistemas devem *“incidir sobre todos os abonos passíveis de desconto para a Caixa Geral de Aposentações”*.

17. A reforçar ainda mais este entendimento observe-se o disposto no artigo 66.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março, segundo o qual:

“Os procedimentos declarativos e de liquidação do IRS relativo ao ano de 2007 devem ser ajustados por forma a permitir a dedução aos rendimentos da categoria H do montante dos descontos nas pensões de aposentação e de reforma dos beneficiários dos subsistemas de saúde da Administração Pública efectuados ao abrigo do regime aprovado pela Lei n.º 53-D/2006, de 29 de Dezembro”.

18. Ou seja, num rendimento global anual composto proveniente da pensão de aposentação, **onde se inclui os rendimentos provenientes dos denominados subsídio de férias (14.º) e o subsídio de Natal**, é permitida a dedução para efeitos de IRS da categoria H ⁷.

19. Isto é, **também no plano fiscal os recebimentos provenientes dos vulgarmente designados subsídios de férias e de Natal por parte dos aposentados são considerados parte integrante do rendimento anual, leia-se da pensão de aposentação.**

⁷ Rendimentos provenientes, nomeadamente, de pensões de aposentação e de reforma.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO E DO ORÇAMENTO

20. Se analisarmos comparativamente a realidade da Segurança Social, também se constata que os subsídios de férias e de Natal são considerados remunerações para efeitos de incidência das respectivas contribuições, vejam-se as alíneas g) e h) do artigo 2.º do Decreto Regulamentar 12/83, de 12 de Fevereiro, que prescrevem o seguinte:

“(...) consideram-se remunerações as prestações a que, nos termos do contrato de trabalho, das normas que o regem ou dos usos, o trabalhador tem direito pela prestação do trabalho e pela cessação do contrato, designadamente:

a) ...

(...)

g) A remuneração durante o período de férias e o respectivo subsídio;

h) O subsídio de Natal;

(...)”

21. Para além da Segurança Social também outros sistemas particulares de previdência fazem incidir as respectivas quotas nos subsídios de Férias e de Natal, veja-se o caso dos funcionários bancários que descontam para o SAMS ⁸.

22. Aqui chegados, recordemos que a norma que suscitou as dúvidas ora em análise refere que os descontos, no âmbito dos aposentados e pensionistas, incidem sobre as pensões de aposentação e de reforma dos beneficiários titulares.

23. Face ao exposto, constatando-se que os vulgarmente denominados subsídios de férias e de Natal, pagos aos aposentados e pensionistas, não são mais do que uma parte das respectivas pensões de aposentação e de reforma, conclui-se que estes estão sujeitas a descontos para a ADSE nos termos do artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de Fevereiro, aditado pelo artigo 2.º da Lei n.º 53-D/2007.

⁸ Serviços de Assistência Médico-Social do Sindicato dos Bancários do Sul e Ilhas



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO E DO ORÇAMENTO

V - Conclusões

1 Aqui chegados, formulam-se as seguintes conclusões:

- a) Os vulgarmente denominados subsídios de Natal e de Férias são abonados de forma reiterada e permanente, tal como a remuneração e a pensão de aposentação paga mensalmente, o que na falta de qualificação jurídica nos leva a concluir que estamos perante uma parte integrante da pensão de aposentação;
- b) O abono pago aos aposentados em Julho é mais uma parte da pensão de aposentação ou reforma, neste caso 1/14 do montante anual;
- c) Incidem quotas para efeitos de aposentação e de sobrevivência sobre o subsídio de férias e de Natal, relevando no cálculo da pensão de aposentação, nos termos da alínea a) do artigo 47.º do Estatuto da Aposentação, como remuneração base;
- d) Em matéria de incidência de desconto para a Caixa Geral de Aposentação o n.º 1 do artigo 6.º do Estatuto da Aposentação considera como "*(...) remunerações os ordenados, salários, gratificações, emolumentos, o subsídio de férias, o subsídio de Natal (...)*", esclarecendo a Circular n.º 928-A/79 da Direcção-Geral do Orçamento que os descontos para os subsistemas devem "*incidir sobre todos os abonos passíveis de desconto para a Caixa Geral de Aposentações*";
- e) No plano fiscal os recebimentos provenientes dos vulgarmente designados subsídios de férias e de Natal por parte dos aposentados são considerados parte integrante do rendimento anual, leia-se pensão de aposentação;



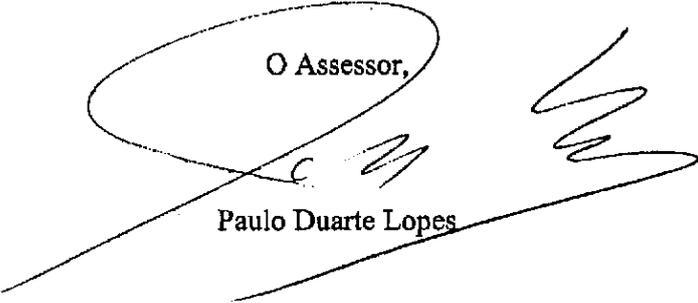
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO E DO ORÇAMENTO

- f) Os vulgarmente denominados subsídios de férias e de Natal, pagos aos aposentados e pensionistas, não são mais do que uma parte das respectivas pensões de aposentação e de reforma, pelo que se conclui que estes estão sujeitas a descontos para a ADSE nos termos do artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de Fevereiro, aditado pelo artigo 2.º da Lei n.º 53-D/2007.

À consideração superior.

Lisboa, 17 de Abril de 2008

O Assessor,


Paulo Duarte Lopes