



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Parecer

Proposta de Lei n.º 142/XII/2ª (GOV)

Autor: Deputado Duarte
Pacheco

Regula a reposição, em 2013, do subsídio de férias para os trabalhadores públicos, aposentados, reformados e demais pensionistas.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota preliminar

O Governo tomou a iniciativa de apresentar na Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 142/XII/2.^a, que *“Regula a reposição, em 2013, do subsídio de férias para os trabalhadores públicos, aposentados, reformados e demais pensionistas”*.

A presente iniciativa deu entrada em 23 de abril de 2013, tendo sido admitida e anunciada no dia seguinte. Na data de admissão baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), comissão competente, com conexão à Comissão de Segurança Social e Trabalho (CSST).

Em reunião da COFAP ocorrida a 24 de abril, foi o signatário designado autor do parecer da Comissão. Nos termos definidos em Conferência de Presidentes de Comissões, e dada a conexão estabelecida, foi solicitada a pronúncia da CSST, a qual, até à elaboração do presente parecer, não foi rececionada na COFAP.

Em 24 de abril foi promovida por Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, tendo, até à data, sido recebidos os pareceres da Assembleia Legislativa e do Governo da Região Autónoma dos Açores.

Por iniciativa da Comissão, foi promovida, igualmente a 24 de abril, a audição da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional e Freguesias (ANAFRE), não tendo, até à data de elaboração do presente parecer, sido recebidos os respetivos contributos.

Nos termos da Lei n.º 23/98, de 26 de maio, e do n.º 1 do artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República, a Comissão deliberou promover a apreciação pública da referida iniciativa legislativa, a decorrer pelo período de 20 dias compreendidos entre 26 de abril e 15 de maio de 2013, tendo sido recebidos contributos de 15 entidades.

A discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 142/XII/2.^a encontra-se agendada para a sessão plenária de 22 de maio.

2. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A presente proposta de lei surge na sequência do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2013, de 5 de abril, o qual determinou a inconstitucionalidade, entre outros, dos artigos 29.º (Suspensão do pagamento de subsídio de férias ou equivalente) e 77.º (Suspensão do pagamento do subsídio de férias ou equivalentes de aposentados e reformados) da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro – “Orçamento do Estado para 2013”.

Argumenta o Governo que *“se tornou imperioso assegurar as disponibilidades financeiras no Orçamento para fazer face à despesa que resulta do integral pagamento daquelas prestações, cujo pagamento não estava orçamentado para o corrente ano”,* pelo que *“importa, neste novo quadro, criar as condições necessárias para assegurar o cumprimento desta obrigação financeira do Estado, devendo para o efeito ser definida uma data realista para a sua concretização, assumindo que a mesma não é nem financeira, nem tecnicamente exequível no curto prazo”.*

Por outro lado, o Governo considera que é *“essencial assegurar o máximo de estabilidade no processamento de remunerações e pensões que vem sendo realizado em 2013 e está programado desde o início do ano, como forma de garantir a segurança dos orçamentos pessoais e familiares para fazer face a compromissos que, naturalmente, foram previstos de acordo com a expectativa de recebimentos inicialmente fixados”.*

Assim, a proposta de lei em apreço contempla:

- o pagamento do subsídio de férias em duodécimos, em substituição do pagamento assim efetuado para o subsídio de Natal;
- a reposição do subsídio de Natal, ou de uma parte deste, na data habitual, de acordo com as disposições gerais aplicáveis;
- a revisão das tabelas de retenção na fonte em sede de IRS para 2013, em resultado da alteração da capacidade contributiva de cada contribuinte, *“uma vez que deixou de se justificar a não aplicação aos trabalhadores dos serviços públicos das tabelas gerais de retenção em vigor para o ano de 2013”,* promovendo o acerto fiscal na altura do pagamento do subsídio de Natal, ou de uma parte deste.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Como regra geral, a proposta de lei estipula que o subsídio de Natal dos trabalhadores do setor público seja pago no mês de novembro, prevendo, no entanto, um conjunto de regras aplicáveis aos trabalhadores com remunerações até 1.100 euros e aos aposentados, reformados e pensionistas.

No caso de trabalhadores, aposentados e pensionistas com remuneração ou pensão inferior a 600 euros, a iniciativa prevê que:

- os trabalhadores recebam a totalidade do subsídio de Natal no mês de junho;
- o aposentados, reformados e demais pensionistas da CGA, IP, bem como o pessoal na reserva, recebam, a título de subsídio de Natal, no mês de julho, o montante correspondente à pensão que lhes couber neste mês;
- os pensionistas do sistema de segurança social recebam a totalidade do montante adicional de pensão devido a título de subsídio de Natal no mês de julho.

No que se refere a trabalhadores, aposentados e pensionistas com remuneração ou pensão igual ou superior a 600 euros e que não exceda 1.100 euros:

- os trabalhadores auferem, no mês de junho, o montante correspondente ao subsídio de Natal, calculado com base na fórmula $subsídio/prestações=1320-1,2 \times remuneração \text{ base mensal}$ e tendo por referência a remuneração base relevante para o efeito auferida naquele mês, sendo o remanescente, para a totalidade do subsídio, pago no mês de novembro;
- os aposentados, reformados e demais pensionistas da CGA, IP, bem como o pessoal na reserva, recebem, a título de subsídio de férias, no mês de julho, o montante calculado com base na fórmula $subsídio/prestações=1188-0,98 \times pensão \text{ mensal}$ e tendo por referência o montante correspondente à pensão que lhes couber neste mês, sendo o remanescente, para a totalidade do subsídio, pago no mês de novembro;
- os pensionistas da segurança social recebem, no mês de julho, o montante adicional de pensão devido a título de subsídio de Natal, calculado com base na fórmula $subsídio/prestações=1188-0,98 \times pensão \text{ mensal}$, sendo o remanescente, para a totalidade do subsídio, pago no mês de dezembro.

Por último, para aposentados e pensionistas com pensão superior a 1.100 euros:

- os aposentados, reformados e demais pensionistas da CGA, IP, bem como o pessoal na reserva, recebem, no mês de julho, a título de subsídio de Natal, um montante correspondente a 10% da pensão que lhes couber neste mês, sendo o remanescente, para a totalidade do subsídio, pago no mês de novembro;
- os pensionistas do sistema de segurança social recebem, no mês de julho, 10% do montante adicional devido a título de subsídio de Natal, sendo o remanescente, para a totalidade do subsídio, pago no mês de dezembro.

O Governo ressalva que se trata de uma situação excepcional, a vigorar apenas em 2013.

3. Conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e cumprimento da lei formulário

A presente iniciativa legislativa, que *“Regula a reposição, em 2013, do subsídio de férias para os trabalhadores públicos, aposentados, reformados e demais pensionistas”* é apresentada pelo Governo no âmbito do poder de iniciativa da lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Respeita os requisitos formais relativos às iniciativas em geral e às propostas de lei, em particular, previstos no n.º 1 do artigo 119.º, no n.º 2 do artigo 123.º e nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

A iniciativa tem uma exposição de motivos, obedece ao formulário correspondente a uma proposta de lei do Governo, contendo após o articulado, sucessivamente, a data de aprovação em Conselho de Ministros e a assinatura do Primeiro-Ministro e dos ministros competentes, de acordo com os n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, adiante designada por lei formulário.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Sugere a nota técnica elaborada pelos serviços da Assembleia da República ao abrigo do artigo 131.º do RAR que, de modo a cumprir o disposto no n.º 1 do artigo 6.º e no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, em caso de aprovação o título da iniciativa seja alterado de modo a fazer menção à revogação do Decreto-Lei n.º 3/2013, de 10 de janeiro.

A entrada em vigor da presente iniciativa ocorre, nos termos do artigo 13.º da proposta de lei, *“no dia seguinte ao da sua publicação”*, pelo que está em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário.

4. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, de momento, não existe qualquer iniciativa legislativa ou petição versando sobre idêntica matéria.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O signatário do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de *“elaboração facultativa”* nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública é de parecer que a Proposta de Lei n.º 142/XIII/2.ª – “Regula a reposição, em 2013, do subsídio de férias para os trabalhadores públicos, aposentados, reformados e demais pensionistas” reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.

Palácio de S. Bento, 21 de maio de 2013

O Deputado Autor do Parecer



Duarte Pacheco

O Presidente da Comissão



Eduardo Cabrita

(Eduardo Batista Santos)



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Proposta de Lei n.º 142/XII/2.ª (GOV)

Regula a reposição, em 2013, do subsídio de férias para os trabalhadores públicos, aposentados, reformados e demais pensionistas.

Data de admissão: 24 de abril de 2013.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª)

Índice

I. ANÁLISE SUCINTA DOS FACTOS, SITUAÇÕES E REALIDADES RESPEITANTES À INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DA CONFORMIDADE DOS REQUISITOS FORMAIS, CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS E DO CUMPRIMENTO DA LEI FORMULÁRIO

III. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO E ANTECEDENTES

IV. INICIATIVAS LEGISLATIVAS E PETIÇÕES PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA

V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VI. APRECIÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS DA APROVAÇÃO E DOS PREVISÍVEIS ENCARGOS COM A SUA APLICAÇÃO

Elaborada por: Joana Figueiredo (DAC), Ana Paula Bernardo (DAPLEN), Filomena Romano de Castro e Fernando Bento Ribeiro (DILP) e Paula Granada (BIB).

Data: 10 de maio de 2013.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A proposta de lei em apreço deu entrada na Assembleia da República a 23 de abril de 2013, foi admitida e anunciada no dia seguinte, data em que baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), para apreciação na generalidade, com conexão à Comissão de Segurança Social e Trabalho.

Em reunião da COFAP ocorrida a 24 de abril, e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República, a iniciativa foi distribuída para elaboração de parecer, tendo sido designado autor do parecer da Comissão o Senhor Deputado Duarte Pacheco (PSD). Nos termos definidos em Conferência de Presidentes de Comissões, e dada a conexão estabelecida, foi solicitada a pronúncia da Comissão de Segurança Social e Trabalho.

Nos termos da Lei n.º 23/98, de 26 de maio, e do n.º 1 do artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República, a Comissão deliberou promover a apreciação pública da referida iniciativa legislativa, a decorrer pelo período de 20 dias compreendidos entre 26 de abril e 15 de maio de 2013.

O Governo apresenta a presente iniciativa na sequência do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2013, de 5 de abril, pretendendo, tal como referido na exposição de motivos da proposta de lei, “assegurar as disponibilidades financeiras no Orçamento para fazer face à despesa que resulta do integral pagamento daquelas prestações, cujo pagamento não estava orçamentado para o corrente ano”, assegurando “o máximo de estabilidade no processamento de remunerações e pensões que vem sendo realizado em 2013 e está programado desde o início do ano, como forma de garantir a segurança dos orçamentos pessoais e familiares para fazer face a compromissos que, naturalmente, foram previstos de acordo com a expectativa de recebimentos inicialmente fixado”.

Para tal, o Governo propõe, como situação excecional a vigorar apenas em 2013:

- Pagamento mensal do subsídio de férias em duodécimos, em substituição do pagamento assim efetuado para o subsídio de Natal,
- Reposição do subsídio de Natal, ou de uma parte deste, na data habitual de acordo com as disposições gerais aplicáveis.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

O Governo apresenta, ainda, a revisão das “tabelas de retenção na fonte em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares para 2013, em resultado da alteração da capacidade contributiva de cada contribuinte, uma vez que deixou de se justificar a não aplicação aos trabalhadores dos serviços públicos das tabelas gerais de retenção em vigor para o ano de 2013”, promovendo o acerto fiscal na altura do pagamento do subsídio de Natal, ou de uma parte deste.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A presente iniciativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 188.º do Regimento da Assembleia da República, com pedido de prioridade e urgência.

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 17 de abril de 2013, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento. Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais do n.º 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que “regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo”: “Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas. No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo”. No mesmo sentido, o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

O Governo refere apenas que promoveu os procedimentos decorrentes da Lei n.º 23/98, de 26 de maio, que estabelece o regime de negociação coletiva e a participação dos trabalhadores da Administração Pública, e defende que atendendo à matéria em causa, no decurso do processo legislativo na Assembleia da República, deve ser desencadeada a audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias, bem como promover-se a discussão pública nos termos legais.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, habitualmente designada como lei formulário, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que importa ter presentes no decurso da especialidade em Comissão e, em especial, no momento da respetiva redação final.

Por razões de carácter informativo entende-se que *“as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo, devem ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo em revogações expressas de todo um outro ato”*¹. Ora, a presente iniciativa promove (artigo 12.º – Norma revogatória) a revogação do Decreto-Lei n.º 3/2013, de 10 de janeiro, que determina que durante o ano de 2013 o pagamento do montante adicional das pensões de invalidez, velhice e sobrevivência atribuídas pelo sistema de segurança social, referente ao mês de dezembro, relativamente aos pensionistas cuja soma das pensões seja igual ou superior a (euro) 600, e do subsídio de Natal dos aposentados, reformados e demais pensionistas da Caixa Geral de Aposentações, seja efetuado em duodécimos.

Em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 6.º e no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, o título deve também traduzir sinteticamente o objeto da proposta de lei (artigo 1.º) – ao qual, neste caso, não corresponde exatamente -- e deve, tal como ficou referido, fazer menção à revogação do Decreto-Lei n.º 3/2013, de 10 de janeiro. Termos em que, em caso de aprovação, se propõe à Comissão a seguinte alteração ao título desta iniciativa:

“Regula a reposição, em 2013, do subsídio de férias e das prestações correspondentes ao 14.º mês e equivalentes aos trabalhadores públicos e aos aposentados, reformados e demais pensionistas e revoga o Decreto-Lei n.º 3/2013, de 10 de janeiro”

¹ In “LEGÍSTICA - Perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos”, de David Duarte e outros, pag.203.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

A entrada em vigor desta iniciativa, em caso de aprovação, nos termos do artigo 13.º da proposta de lei, “*no dia seguinte ao da sua publicação*”, está em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

De acordo com o Relatório do Orçamento do Estado para 2013, o XIX Governo Constitucional prevê que, em 2013, o défice orçamental irá situar-se em 7,5 mil milhões de euros. Este valor corresponde a 4,5% do PIB, i.e. ao limite para o défice para 2013, aprovado na reunião do Eurogrupo e ECOFIN nos dias 8 e 9 de outubro de 2012. Para respeitar o limite acordado para o défice em 2013, o Governo, decide tomar medidas de consolidação orçamental que totalizem cerca de 3,2% do PIB (...), destas medidas cerca de dois terços já estavam associadas ao Programa de Ajustamento Económico e Financeiro.

No âmbito das medidas de consolidação orçamental, o referido Relatório acrescenta que *a repartição do esforço entre o setor público e o setor privado será alcançada por via dos impostos diretos, com particular incidência no IRS, enquanto a repartição do esforço entre rendimentos do trabalho e do capital será garantida pela introdução de elementos adicionais de tributação sobre o capital e o património.*

O Governo, defende a *necessidade imperiosa de continuar o processo de acumulação de credibilidade e confiança junto dos credores, bem como de honrar os compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português e, bem assim, de salvaguardar a realização das suas tarefas fundamentais perante os cidadãos.*

O défice orçamental atingiu 4,9% do PIB em 2012. Recentemente, na sequência da sétima missão de avaliação² regular do PAEF, com o objetivo de permitir o funcionamento de

² Declaração da CE, do BCE e do FMI sobre a Sétima Missão de Avaliação em Portugal, divulgada em 15 de março de 2013. Este comunicado refere que os novos objetivos em matéria de défice serão apoiados por um esforço de consolidação permanente, bem orientado e baseado na despesa. O Governo está a proceder a uma revisão completa e transparente das despesas públicas a fim de identificar possíveis

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

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

Em 15 de outubro de 2012, o Governo, apresentou à Mesa da Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 103/XII/2ª dando origem à Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro que aprovou o Orçamento do Estado para 2013 (LOE2013).

O n.º 1 do artigo 29.º da LOE2013 determina que durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), como medida excecional de estabilidade orçamental é suspenso o pagamento do subsídio de férias ou quaisquer prestações correspondentes ao 14.º mês às pessoas a que se refere o n.º 9 do artigo 27.º³ cuja

poupanças capazes de permitir o cumprimento os objetivos em matéria de défice para 2013-2014. Estas medidas visam a racionalização e modernização da administração pública, a melhoria da sustentabilidade do sistema de pensões e maiores reduções de custos em todos os ministérios.

Para consolidar a credibilidade da trajetória revista do défice orçamental, o Governo está empenhado em adotar e publicar nas próximas semanas uma versão detalhada do quadro orçamental de médio prazo, permitindo assim a conclusão formal da presente avaliação. As reformas do setor público continuarão a reforçar a gestão financeira, a combater a evasão

fiscal, a reestruturar as empresas públicas e a reduzir os custos das parcerias público-privadas.

³ O disposto no n.º 9 do artigo 27º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro é aplicável aos titulares dos cargos e demais pessoal de seguida identificados:

- a) O Presidente da República;
- b) O Presidente da Assembleia da República;
- c) O Primeiro-Ministro;
- d) Os Deputados à Assembleia da República;
- e) Os membros do Governo;
- f) Os juizes do Tribunal Constitucional e juizes do Tribunal de Contas, o Procurador-Geral da República, bem como os magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público e juizes da jurisdição administrativa e fiscal e dos julgados de paz;
- g) Os Representantes da República para as regiões autónomas;
- h) Os deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas;
- i) Os membros dos governos regionais;
- j) Os eleitos locais;
- k) Os titulares dos demais órgãos constitucionais não referidos nas alíneas anteriores, bem como os membros dos órgãos dirigentes de entidades administrativas independentes, nomeadamente as que funcionam junto da Assembleia da República;
- l) Os membros e os trabalhadores dos gabinetes, dos órgãos de gestão e de gabinetes de apoio, dos titulares dos cargos e órgãos das alíneas anteriores, do Presidente e Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura, do Presidente e Vice-Presidente do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, do Presidente e juizes do Tribunal Constitucional, do Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, do Presidente do Tribunal de Contas, do Provedor de Justiça e do Procurador-Geral da República;
- m) Os militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana, incluindo os juizes militares e os militares que integram a assessoria militar ao Ministério Público, bem como outras forças militarizadas;
- n) O pessoal dirigente dos serviços da Presidência da República e da Assembleia da República, e de outros serviços de apoio a órgãos constitucionais, dos demais serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, bem como o pessoal em exercício de funções equiparadas para efeitos remuneratórios;

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

remuneração base mensal seja superior a € 1100. O n.º 2 do mesmo artigo acrescenta que as pessoas a que se refere o n.º 9 do artigo 27.º cuja remuneração base mensal seja igual ou superior a € 600 e não exceda o valor de € 1100 ficam sujeitas a uma redução no subsídio de férias ou nas prestações correspondentes ao 14.º mês.

De acordo com o artigo 31.º da mesma lei, a redução remuneratória e a suspensão total ou parcial do pagamento do subsídio de férias ou de quaisquer prestações correspondentes ao 14º mês, determinadas nos artigos 27.º e 29.º do mesmo diploma, respetivamente, é ainda aplicável aos valores pagos por contratos que visem o desenvolvimento de atividades de docência ou de investigação e que sejam financiados por entidades privadas, pelo Programa Quadro de Investigação & Desenvolvimento da União Europeia ou por instituições estrangeiras ou internacionais, exclusivamente na parte financiada por fundos nacionais do Orçamento do Estado.

No que se refere aos aposentados e reformados, a referida Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, no seu artigo 77.º, suspende parcialmente o pagamento do subsídio de férias de aposentados e reformados. Este preceito determina que durante a vigência do PAEF, como medida excecional de estabilidade orçamental, é suspenso o pagamento de 90% do subsídio de férias ou quaisquer prestações correspondentes ao 14.º mês, pagas pela CGA, I. P., pelo Centro Nacional de Pensões e, diretamente ou por intermédio de fundos de pensões, por quaisquer entidades públicas, aos aposentados, reformados, pré-aposentados ou equiparados cuja pensão mensal seja superior a € 1100 (n.º 1).

-
- o) Os gestores públicos, ou equiparados, os membros dos órgãos executivos, deliberativos, consultivos, de fiscalização ou quaisquer outros órgãos estatutários dos institutos públicos de regime comum e especial, de pessoas coletivas de direito público dotadas de independência decorrente da sua integração nas áreas de regulação, supervisão ou controlo, das empresas públicas de capital exclusiva ou maioritariamente público, das entidades públicas empresariais e das entidades que integram o setor empresarial regional e municipal, das fundações públicas e de quaisquer outras entidades públicas;*
- p) Os trabalhadores que exercem funções públicas na Presidência da República, na Assembleia da República, em outros órgãos constitucionais, bem como os que exercem funções públicas, em qualquer modalidade de relação jurídica de emprego público, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º e nos n.ºs 1, 2 e 4 do artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 34/2010, de 2 de setembro, 55-A/2010, de 31 de dezembro, e 64-B/2011, de 30 de dezembro, e pela presente lei, incluindo os trabalhadores em mobilidade especial e em licença extraordinária;*
- q) Os trabalhadores dos institutos públicos de regime especial e de pessoas coletivas de direito público dotadas de independência decorrente da sua integração nas áreas de regulação, supervisão ou controlo, incluindo as entidades reguladoras independentes;*
- r) Os trabalhadores das empresas públicas de capital exclusiva ou maioritariamente público, das entidades públicas empresariais e das entidades que integram o setor empresarial regional e municipal;*
- s) Os trabalhadores e dirigentes das fundações públicas de direito público e das fundações públicas de direito privado e dos estabelecimentos públicos não abrangidos pelas alíneas anteriores;*
- t) O pessoal nas situações de reserva, pré-aposentação e disponibilidade, fora de efetividade de serviço, que beneficie de prestações pecuniárias indexadas aos vencimentos do pessoal no ativo.*

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

E, ainda, nos termos do n.º 4, uma redução no subsídio ou prestações equivalentes aos aposentados cuja pensão mensal seja igual ou superior a € 600 e não exceda o valor de € 1100.

O mesmo regime é aplicável correspondentemente ao valor mensal das subvenções mensais vitalícias, depois de atualizado por indexação às remunerações dos cargos políticos considerados no seu cálculo, na percentagem que deve ser aplicada às pensões de idêntico valor anual (n.º 5).

A suspensão parcial do subsídio de férias de aposentados e reformados é, por outro lado, aplicável cumulativamente com a contribuição extraordinária de solidariedade a que se refere o artigo 78.º (n.º 6).

O regime assim fixado tem natureza imperativa e excecional, prevalecendo sobre quaisquer outras normas, especiais ou excecionais (n.º 9).

Ainda no âmbito das medidas de contenção orçamental, o Governo, determinou no n.º 1 do artigo 117.º, da mesma lei, que as prestações do sistema previdencial, concedidas no âmbito de doença e desemprego, sejam sujeitas a uma contribuição de a) 5% sobre o montante dos subsídios concedidos no âmbito da eventualidade de doença, e b) 6% sobre o montante de subsídios de natureza previdencial concedidos no âmbito da eventualidade de desemprego.

Posteriormente, fruto dos pedidos de apreciação da constitucionalidade apresentados pelo Presidente da República (Processo n.º 2/2013⁴), por um Grupo de Deputados do PS à Assembleia da República (Processo n.º 5/2013⁵), por um Grupo de Deputados do PCP, do BE e do PEV à Assembleia da República (Processo n.º 8/2013⁶), pelo Provedor de Justiça (Processo n.º 11/2013⁷), o Tribunal Constitucional, no seu Acórdão n.º 187/2013, de 5 de abril,

⁴ No âmbito do Processo n.º 2/2013, foi pedida pelo Presidente da República, a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade das seguintes normas constantes da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro: n.ºs 1 a 9 do artigo 29º; n.ºs 1 e 2, e a título consequencial, das restantes normas do artigo 77º; n.ºs 1, 2, 3 e 4 do artigo 78º e, a título consequente, das restantes normas do mesmo artigo.

⁵ No âmbito do Processo n.º 5/2013, foi pedida, por um Grupo de Deputados do PS à Assembleia da República, a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, das normas constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 77º, do artigo 78º e do artigo 29º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

⁶ No âmbito do Processo n.º 8/2013, foi pedida, por um Grupo de Deputados do PCP, do BE e do PEV à Assembleia da República, a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade das seguintes normas constantes da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro: artigos 27º, 29º, 77º e 78º; n.º 1 do artigo 117º; artigo 186º (na parte que altera os artigos 68º, 71º, 72º, 78º, 85º e adita o artigo 68ºA ao Código do IRS; e do artigo 187º.

⁷ No âmbito do Processo n.º 11/2013, foi pedida pelo Provedor de Justiça, a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 77º e 78º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

vem declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas dos artigos 29.^o, 31.^o (na medida em que manda aplicar o disposto no artigo 29.^o da LOE 2013 aos contratos de docência e de investigação), 77.^o, e 117.^o n.^o1¹⁰ da Lei n.^o 66-B/2012, de 31 de dezembro.

O citado Acórdão n.^o 187/2003 sustenta que (...) *existem diversas medidas de contenção de custos do funcionamento do Estado e da administração local que, em articulação com outras com impacto no lado da receita, se encontravam já previstas no Memorando de entendimento sobre as condicionalidades da política económica, subscrito em 17 de maio de 2011, com o apontado objetivo de correção do défice.*

Quando uma redução dos salários do setor público, a pretexto da excecionalidade da situação económica, devia ser acompanhada de soluções alternativas de redução da despesa pública, não serve hoje de justificação para a supressão de um dos subsídios que integram a retribuição dos trabalhadores da Administração Pública, a par da diminuição da remuneração mensal, que essa seja ainda a medida que apresenta efeitos seguros e imediatos na redução

⁸ O Tribunal pronunciou-se no sentido da inconstitucionalidade da norma do artigo 29.^o, por violação do princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos e do princípio da igualdade proporcional.

⁹ De acordo com o Acórdão, *a excessiva onerosidade revelada pelos montantes pecuniários que os aposentados e reformados visados perdem não é despicienda, estando em causa perdas significativas para os patrimónios dos cidadãos atingidos em termos que acarretam a frustração do «investimento na confiança»*, sobressaindo, outrossim, o desvalor das medidas questionadas à luz de uma aplicação articulada dos princípios da proibição do excesso e da proteção da confiança.

Assim sendo, estamos perante a afetação, com elevado grau de intensidade, de uma posição de confiança das pessoas especificamente visadas, constitucionalmente desconforme, afigurando-se a mesma desproporcionada pelo excessivo acréscimo de sacrifício e pela medida de esforço exigidos a este círculo determinado de cidadãos.

Pelo que as normas em causa são ainda inconstitucionais, por violação dos princípios da proteção da confiança e da proibição do excesso, ambos subprincípios densificadores do princípio do Estado de direito acolhido no artigo 2.^o da Constituição.

¹⁰ No Acórdão é sustentado que *através da atribuição de prestações sociais por doença ou desemprego, o que se tem em vista não é assegurar os mínimos vitais de cidadãos em situação de carência económica e contribuir para a satisfação das suas necessidades essenciais, mas antes garantir, no âmbito do sistema previdencial, assente num princípio de solidariedade de base profissional, o pagamento de prestações pecuniárias destinadas a compensar a perda da remuneração por incapacidade temporária para o trabalho ou impossibilidade de obtenção de emprego.*

Os limites mínimos que o legislador fixa para essas prestações compensatórias, ainda que não tenham por referência os critérios de fixação do salário mínimo nacional, não deixam de constituir a expressão de um mínimo de existência socialmente adequado.

No caso, a norma sindicada, ao instituir a contribuição sobre os subsídios de doença e de desemprego, não salvaguardou a possibilidade de a redução do montante que resulta da sua aplicação vir a determinar o pagamento de prestações inferiores àquele limite mínimo, não garantindo o grau de concretização do direito que deveria entender-se como correspondendo, na própria perspetiva do legislador, ao mínimo de sobrevivência de que o beneficiário não pode ser privado.

Embora não possa pôr-se em dúvida a reversibilidade dos direitos concretos e das expectativas subjetivamente alicerçadas, não pode deixar de reconhecer-se que haverá sempre de ressalvar, ainda que em situação de emergência económica, o núcleo essencial da existência mínima já efetivado pela legislação geral que regula o direito às prestações nas eventualidades de doença ou desemprego, pelo que poderá estar, também, aqui em causa o parâmetro constitucional da existência condigna.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

do défice e a única opção – como se afirma no Relatório do OE para 2013 – para garantir a prossecução do objetivo traçado.

As razões que permitiriam reconhecer a impossibilidade de o legislador encontrar medidas sucedâneas, num contexto de urgência de obtenção de resultados – e que o acórdão n.º 396/2011 aceitou, por referência à redução salarial prevista na Lei do Orçamento de 2011 -, não apresentam o mesmo grau de convencimento em relação aos períodos orçamentais ulteriores. E, como se afirmou em declaração de voto aposta ao acórdão n.º 353/12, o decurso do tempo implica um acréscimo de exigência ao legislador no sentido de encontrar alternativas que evitem que, com o prolongamento, o tratamento diferenciado se torne claramente excessivo para quem o suporta, e exige ao legislador um ónus de fundamentação em termos de valores previsíveis para as diversas alternativas possíveis de aumento de receita ou redução de despesa.

Por outro lado, a medida de suspensão do subsídio de férias, cumulada com as reduções salariais que provêm já do exercício orçamental de 2011, que incidem sobre os trabalhadores do setor público, a par de um forte agravamento fiscal aplicável generalizadamente aos rendimentos do trabalho, não pode encontrar justificação suficiente no princípio da vinculação ao interesse público.

O referido Acórdão fundamenta ainda que (...) a imposição de sacrifícios mais intensos aos trabalhadores que exercem funções públicas não pode ser justificada por fatores macroeconómicos relacionados com a recessão económica e o aumento do desemprego, que terão de ser solucionados por medidas de política económica e financeira de carácter geral, e não por via de uma maior penalização dos trabalhadores que, no plano da empregabilidade, não suportam, ou não suportam em idêntico grau, os efeitos recessivos da conjuntura económica. Em contrapartida, o legislador, na escolha da decisão política, não poderia ter deixado de atribuir um relevo autónomo ao princípio da igualdade perante os encargos públicos, que é realizado tendencialmente através do sistema fiscal.

No âmbito da fiscalização da constitucionalidade das normas constantes do Orçamento do Estado para 2012, importa recordar que a Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2012), também determinou a suspensão, durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira, como medida excecional de estabilidade orçamental, do pagamento total ou parcial de subsídios de férias e de Natal ou quaisquer prestações correspondentes aos 13.º e/ou 14.º meses aos trabalhadores do setor público (artigo 21.º), bem como aos aposentados, reformados, pré-aposentados ou equiparados (artigo 25.º).

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Neste caso, o Acórdão n.º 353/2012, declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, com efeitos a partir de 2013, das normas constantes dos artigos 21.º e 25.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro. Tal decisão considerou que as citadas normas, ao envolverem a suspensão dos dois subsídios, de férias e de Natal, dos trabalhadores do setor público traduziam-se numa violação do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa, na dimensão da justa repartição dos encargos públicos.

Na Administração Pública, os referidos subsídios de férias e de Natal, foram consagrados em 1974, através do Decreto-Lei n.º 372/74, de 20 de agosto. Foi, assim, instituído, com caráter de obrigatoriedade legal, o subsídio de Natal¹¹, e criado o subsídio de férias¹².

Atualmente, os citados subsídios estão consagrados na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (texto consolidado), que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, constituindo parte da remuneração base anual, como dispõe o n.º 3 do artigo 70º, *a remuneração base anual é paga em 14 mensalidades, correspondendo uma delas ao subsídio de Natal e outra ao subsídio de férias, nos termos da lei*. No mesmo sentido, ainda com uma formulação diferente, dispõem os artigos 207.º e 208.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro (texto consolidado).

No setor privado, os referidos subsídios estão previstos no Código do Trabalho (CT2009)¹³, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, como sejam o subsídio de Natal¹⁴ (artigo 263.º) e o subsídio de férias¹⁵ (n.º 2 do artigo 264º).

¹¹ Nos termos do disposto no artigo 7º *aos servidores do Estado na efetividade de serviço e nas situações de reserva, aposentados ou reformados, bem como aos pensionistas a cargo do Ministério das Finanças ou do Montepio dos Servidores do Estado, é abonado em cada ano um subsídio de Natal, a conceder em Dezembro, de valor igual à remuneração mensal a que tenham direito em 1 desse mês, a título de vencimento, salário ou pensão.*

¹² No que se refere ao subsídio de férias, o artigo 8º do referido diploma determina que, *aos servidores do Estado na efetividade de serviço é abonado em cada ano um subsídio de férias, a conceder em julho, igual a metade da remuneração mensal a que tenham direito em 1 desse mês, a título de vencimento ou salário, desde que até essa data tenham completado pelo menos um ano de bom e efetivo serviço.*

¹³ O Código do Trabalho foi aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 21/2009, de 18 de março, alterada pelas Leis n.ºs 105/2009, de 14 de setembro, 53/2011, de 14 de outubro, 23/2012, de 25 de junho (retificada pela Declaração de Retificação n.º 38/2012, de 23 de julho) e 47/2012, de 29 de agosto.

¹⁴ O subsídio de férias está previsto no artigo 264º do referido Código do Trabalho. Este artigo dispõe que, *o trabalhador tem direito ao subsídio de férias, compreendendo a retribuição base e outras prestações retributivas que sejam contrapartida do modo específico da execução do trabalho, correspondentes à duração mínima das férias.*

Em 1996, o Decreto-Lei n.º 88/96, de 3 de julho¹⁴ instituiu o subsídio de Natal para a generalidade dos trabalhadores por conta de outrem. Nos termos do n.º 1 do artigo 2º, *os trabalhadores têm direito ao subsídio de Natal de valor igual a um mês de retribuição, que será pago até 15 de dezembro de cada ano.*

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Atendendo ao agravamento fiscal previsto no Orçamento do Estado para 2013, o Governo, pelo Decreto-Lei n.º 3/2013, de 10 de janeiro (retificado pela Declaração de Retificação n.º 2/2013, de 16 de janeiro), determina que, em 2013, o pagamento do montante adicional das pensões de invalidez, velhice e sobrevivência atribuídas pelo sistema de segurança social, referente ao mês de dezembro, é realizado em duodécimos. Os aposentados, reformados e demais pensionistas da CGA, bem como o pessoal na reserva e o desligado do serviço a aguardar aposentação ou reforma, independentemente da data de passagem a essas situações e do valor da sua pensão, têm direito a receber mensalmente, no ano de 2013, a título de subsídio de Natal, um valor correspondente a 1/12 da pensão que lhes couber nesse mês.

O subsídio de Natal do pessoal na situação de reserva do pessoal desligado do serviço a aguardar aposentação ou reforma é pago pela entidade de que dependa o interessado, com base no valor indicado na comunicação prevista no artigo 99.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro.

Em execução do disposto no Decreto-Lei n.º 42/91, de 22 de janeiro¹⁶ (texto consolidado), diploma quadro do regime de retenção na fonte em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), foram aprovadas as tabelas de retenção na fonte pelo Despacho n.º 796-B/2013, de 14 de janeiro (retificado pela Declaração de Retificação n.º 45-A/2013, de 15 de janeiro), que refletem as alterações introduzidas pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

Nos termos do referido despacho, as tabelas de retenção na fonte aplicam-se aos titulares dos rendimentos da Categoria A e H, previstas no artigo 1.º do CIRS, para vigorarem durante o ano de 2013.

As tabelas de retenção sobre pensões, estabelecidas nas alíneas c) a e) do n.º 1, do citado despacho, são as seguintes:

¹⁵ Relativamente ao subsídio de férias, o Decreto-Lei n.º 49 408, de 24 de novembro de 1969 (Aprova o novo regime jurídico do contrato individual de trabalho), previa que podiam ser estabelecidos subsídios de férias (n.º 2 do artigo 62º).

Em 1975, o subsídio de férias ficou consagrado pelo Decreto-Lei n.º 292/75, de 16 de junho¹⁵ que estabelece *que o trabalhador tem direito a um subsídio de férias equivalente ao da remuneração do respetivo período de férias*¹⁵ (n.º 3 do artigo 18º).

¹⁶ O Decreto-Lei n.º 42/91, de 22 de janeiro, foi objeto de diversas alterações introduzidas pela Declaração de Retificação n.º 75/91, de 5 de abril, pelos Decretos-Lei n.ºs 263/92, de 24 de novembro, 95/94, de 9 de abril, 18/97, de 21 de janeiro, pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, pelos Decretos-Lei n.ºs 134/2001, de 24 de abril (que o republica), 194/2002, de 25 de setembro, 80/2003, de 23 de abril, 160/2003, de 19 de julho, 211/2005, de 7 de dezembro, pelas Leis n.ºs 53-A/2006, de 29 de dezembro, 67-A/2007, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 64-B/2011, de 30 de dezembro e 66-B/2012, de 31 de dezembro.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

c) Tabela de retenção n.º VII sobre pensões, com exceção das pensões de alimentos, auferidas por titulares não deficientes, a aplicar de harmonia com o disposto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 42/91, de 22 de janeiro;

d) Tabela de retenção n.º VIII sobre pensões, com exceção das pensões de alimentos, auferidas por titulares deficientes, a aplicar de harmonia com o disposto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 42/91, de 22 de janeiro;

e) Tabela de retenção n.º IX sobre pensões, com exceção das pensões de alimentos, auferidas por titulares deficientes das Forças Armadas abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de janeiro¹⁷ (texto consolidado), que reconhece o direito à reparação material e moral que assiste aos deficientes das forças armadas e institui medidas e meios que concorram para a sua plena integração na sociedade e pelo Decreto-Lei n.º 314/90, de 13 de outubro com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.ºs 146/92, de 21 de julho e 248/98, de 4 de agosto, que estabelece o regime de benefícios para os militares com grande deficiência.

O mesmo despacho também criou tabelas específicas (tabelas X a XV) para os trabalhadores dependentes, abrangidos pela suspensão do pagamento de subsídio de férias prevista no artigo 29.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, garantindo a aplicação aos rendimentos auferidos por estes trabalhadores das taxas de retenção que correspondem ao respetivo rendimento médio mensal.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

BRANCO, Ricardo - Ou sofrem todos, ou há moralidade : breves notas sobre a fundamentação do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 353/2012, de 5 de Julho. **Estudos em Homenagem a Miguel Galvão Teles**. Coimbra : Almedina, 2012. ISBN 978-972-40-4988-5. Vol. I, p. 329-356. Cota: 12.06.4-317/2012 (1-2)

Resumo: O autor analisa a decisão do Tribunal Constitucional acerca da questão de saber quem e com que alcance, à luz da Constituição Portuguesa, deve ou não deve suportar os custos da crise que Portugal atravessa atualmente. Assim, propõe-se estudar o percurso da fundamentação do acórdão no sentido da declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral, em resposta ao pedido de fiscalização sucessiva abstrata da

¹⁷ Com as alterações introduzidas pela Declaração de Retificação n.º 37/76, de 13 de fevereiro, pelos Decretos-Leis n.ºs 93/83, de 17 de fevereiro, 203/87, de 16 de maio, 224/90, de 10 de julho, 183/91, de 17 de maio, 259/93, de 22 de julho, e pelas Leis n.ºs 46/99, de 16 de junho e 26/2009, de 18 de junho. O Acórdão n.º 423/2001 declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral da norma constante do n.º 1 do artigo 1º do Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de janeiro.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

constitucionalidade requerida por um grupo de deputados dos partidos da oposição da Assembleia da República, e que teve por objeto as normas constantes dos artigos 21º e 25º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2012).

BRITO, Miguel Nogueira de – Comentário ao Acórdão n.º 353/2012 do Tribunal Constitucional. **Direito e política : revista trimestral de grande informação = Law and politics**. Infantado. ISSN 2182-7583. N.º 1 (out. / dez. 2012), p. 108-123. Cota: RP- 60

Resumo: O autor propõe-se analisar os principais argumentos do Tribunal Constitucional na sua recente decisão, nomeadamente, o acórdão n.º 353/2012, em que considera inconstitucionais as disposições da Lei do Orçamento do Estado para 2012, que suspenderam por um período de três anos os subsídios de Natal e de férias aos funcionários públicos. Segundo o Tribunal Constitucional, estas disposições violam o princípio da igualdade, na sua dimensão de igualdade de todos os cidadãos perante as despesas e os deveres públicos. O Tribunal Constitucional restringiu os efeitos da sua decisão de acordo com o n.º 4 do artigo 282 da Constituição, determinando que estas medidas só entrarão em vigor após o final de 2012. O autor procura expor as linhas argumentativas desenvolvidas no acórdão e desenvolver, à luz do direito constitucional, algumas perspetivas críticas sobre o conteúdo do mesmo acórdão.

SANTOS, António Carlos dos – A nova parafiscalidade : a tributação por via de cortes na despesa com remunerações de funcionários e de pensionistas. **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN 0870-6107. A. 33, n.º 129 (jan. / mar. 2012), p. 49-61. Cota: RP- 179

Resumo: Neste artigo, o autor defende que, uma vez que a literatura económica considera como impostos, fenómenos que não o sendo no plano jurídico, produzem efeitos económicos semelhantes aos de um imposto, assim também, na sua opinião, o caso dos cortes dos subsídios de Natal e de férias dos funcionários públicos e pensionistas introduzidos pelos artigos 21º e 25º da Lei do Orçamento de Estado para 2012, podem ser considerados exemplos de parafiscalidade. Considera que, não sendo impostos no sentido clássico do termo, são figuras híbridas e atípicas que, segundo o autor, integram um novo tipo de parafiscalidade, a operar por via da despesa. Por essa razão, muitos censuram esses cortes, invocando, ainda que impropriamente, a violação do princípio da “equidade fiscal”.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha, Irlanda e Itália.

ESPANHA

O Governo espanhol está empenhado em aplicar profundas reformas nos principais setores da economia no sentido de favorecer a recuperação económica, o crescimento e a criação de emprego.

No âmbito orçamental, o Governo tem o compromisso de reduzir o défice orçamental até 4,5% do PIB em 2013. O Orçamento do Estado para 2013, aprovado pela Ley 17/2012, de 27 de diciembre, tem como objetivo a redução do défice orçamental dentro de um contexto de consolidação fiscal, de acordo com as orientações e recomendações estabelecidas pela União Europeia.

No que diz respeito aos subsídios de férias e de Natal, a referida Lei n.º 17/2012, de 27 de dezembro, no Capítulo I, do Título III, relativo aos "*Gastos del personal al servicio del sector público*", estabelece que os funcionários públicos têm direito a receber *dos pagas extraordinárias en los meses de junio y de diciembre*, ou seja os subsídios de férias e de Natal (artigo 22.º).

Os pensionistas do sistema de segurança social e do sistema de *Clases Pasivas do Estado*¹⁸, para além de receberem os subsídios de férias e de Natal têm um aumento nas suas pensões de

¹⁸ A través do Régimen de Clases Pasivas, el Estado garantiza al personal referido en el siguiente artículo de este texto, la protección frente a los riesgos de vejez, incapacidad y muerte y supervivencia, de acuerdo con las disposiciones de este texto refundido. Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril por el que se aprueba el Texto Refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado.

Nos termos do artigo 2º do Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba e Texto Refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado, constituyen el ámbito personal de cobertura de régimen de Clases Pasivas:

a) Los funcionarios de carrera de carácter civil de la Administración del Estado.

b) El personal militar de carrera, y el de las Escalas de complemento y reserva naval y el de tropa y marinería profesional que tuviera adquirido el derecho a permanecer en las Fuerzas Armadas hasta la edad de retiro. Letra b) del número 1 del artículo 2 redactada por Ley 66/1997, 30 diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

c) Los funcionarios de carrera de la Administración de Justicia.

d) Los funcionarios de carrera de las Cortes Generales.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

1%, como estabelece o artigo 39.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013. No entanto, o artigo 45.º estabelece limites ao aumento das pensões públicas, ou seja o titular da pensão não pode receber anualmente o valor superior a 35.673,68 euros.

Recorde-se que o atual Governo espanhol, em julho de 2012, para fazer face à crise económica que o país atravessa, aprovou o Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividade, estabelecendo medidas de consolidação orçamental, afetando o pessoal do setor público e do setor privado. Entre as medidas aprovadas, suprimiu a “paga extraordinária” de dezembro, como uma medida de carácter excecional, com vigência para 2012, aplicável ao pessoal definido no n.º 1 do artigo 22.º da Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.

A mesma medida também foi aplicada ao setor privado. Nos termos do artigo 2.º¹⁹, do referido Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, o pessoal laboral não recebe as quantidades a título de gratificação extraordinária no mês de dezembro do ano de 2012.

e) Los funcionarios de carrera de otros órganos constitucionales o estatales, siempre que su legislación reguladora así lo prevea.

f) El personal interino a que se refiere el artículo 1.º del Decreto-Ley 10/1965, de 23 de septiembre.

g) El personal mencionado en las precedentes letras que preste servicio en las diferentes Comunidades Autónomas como consecuencia de haber sido transferido al servicio de las mismas.

h) Los funcionarios en prácticas pendientes de incorporación definitiva a los distintos Cuerpos, Escalas y Plazas, así como los alumnos de Academias y Escuelas Militares a partir de su promoción a Caballero Alférez-Cadete, Alférez alumno, Sargento-alumno o Guardiamarina.

i) Los ex Presidentes, Vicepresidentes y Ministros del Gobierno de la Nación y otros cargos referidos en el artículo 51 de este texto. Téngase en cuenta que el número 2 del artículo 125 de la Ley 13/1996, 30 diciembre («B.O.E.» 31 diciembre), de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, establece que: “Con efectos de 1 de enero de 1997, los Ex Jefes de la Casa de Su Majestad el Rey causarán en su favor y en el de sus familiares los mismos derechos pasivos previstos para los Ex Ministros y asimilados en el Texto Refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril”.

j) El personal que cumpla el servicio militar en cualquiera de sus formas, los Caballeros Cadetes, Alumnos y Aspirantes de las Escuelas y Academias Militares y el personal civil que desempeñe una prestación social sustitutoria del servicio militar obligatorio.

k) El personal militar de empleo, y el de las Escalas de complemento y reserva naval y el de tropa y marinería profesional que no tenga adquirido el derecho a permanecer en las Fuerzas Armadas hasta la edad de retiro.

¹⁹ Nos termos do artigo 2º, o pessoal laboral no percibirá as quantidades em conceito de gratificação extraordinária com ocasião de las fiestas de Navidad o paga extraordinária o equivalente del mes de diciembre del año 2012. Esta reducción comprenderá la de todos los conceptos retributivos que forman parte de dicha paga de acuerdo con los convenios colectivos que resulten de aplicación.

La aplicación directa de esta medida se realizará en la nómina del mes de diciembre de 2012, sin perjuicio de que pueda alterarse la distribución definitiva de la reducción en los ámbitos correspondientes mediante la negociación colectiva, pudiendo, en este caso, acordarse que dicha reducción se ejecute de forma prorrateada entre las nóminas pendientes de percibir en el presente ejercicio a partir de la entrada en vigor de este Real Decreto-ley.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

No âmbito do setor privado foi publicado o *Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores*, que estabelece no seu artigo 31.º que, o trabalhador tem direito a duas gratificações extraordinárias por ano, uma no Natal, e outra no mês que é fixada pelo acordo coletivo ou por acordo entre o empregador e os representantes legais dos trabalhadores. Igualmente, fixam por acordo coletivo, a quantia de tais gratificações extraordinárias repartidas em doze meses.

Relativamente à Administração Pública, a *Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, regula no seu artigo 22.º, a retribuição dos funcionários públicos. Este artigo determina que a retribuição dos funcionários de carreira classifica-se em básica²⁰ e complementar²¹. Dentro da básica está compreendida o salário e os *trienios*²².

O mesmo artigo prevê dois subsídios (*pagas extraordinárias*) por ano, cada um de valor igual a um mês da retribuição básica e a totalidade das retribuições complementares.

Pode ser consultado o documento que contém informação sobre medidas de ajuste orçamental para a redução do défice público, levadas a cabo pelo Governo espanhol. Igualmente, pode ser consultada a pág. *La Moncloa* que contém informação relevante acerca da citada matéria.

IRLANDA

O ordenamento jurídico irlandês não prevê o direito ao subsídio de férias e de Natal da mesma forma que se encontra previsto na legislação laboral portuguesa.

A *Organisation of Working Time Act 1997* estabelece na *Part III - Holidays* o direito a um *annual paid leave*, ou seja, a um período anual de férias pagas, correspondente a 4 semanas, podendo o empregador e o trabalhador estabelecer direitos adicionais, nomeadamente, períodos de licença mais alargados.

La reducción retributiva establecida en el apartado 1 de este artículo será también de aplicación al personal laboral de alta dirección, al personal con contrato mercantil y al no acogido a convenio colectivo que no tenga la consideración de alto cargo.

²⁰ *Las retribuciones básicas son las que retribuyen al funcionario según la adscripción de su cuerpo o escala a un determinado Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, y por su antigüedad en el mismo. Dentro de ellas están comprendidas los componentes de sueldo y trienios de las pagas extraordinarias.*

²¹ *Las retribuciones complementarias son las que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario.*

²² *Los trienios, que consisten en una cantidad, que será igual para cada Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, por cada tres años de servicio.*

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

O método para o cálculo deste subsídio encontra-se previsto no *Organisation of Working Time (Determination of Pay for Holidays) Regulations 1997*.

Existem três formas de cálculo do período de férias anual (4 semanas) baseado no número de horas realizadas pelo trabalhador no período que vai de abril a março, embora muitos empregadores usem o ano civil (janeiro-dezembro) em vez do referido período de abril a março:

- Pelo menos 1365 horas de trabalho nesse período;
- 1/3 de uma semana de trabalho para cada mês em que o empregado trabalhou pelo menos 117 horas;
- 8% das horas trabalhadas no ano de licença, sujeita a um máximo de 4 semanas.

Um empregado que trabalhou pelo menos 8 meses tem direito a um período de férias anual de 2 semanas.

Em relação ao trabalho a tempo parcial o número de férias anual é calculado usando o método de cálculo n.º 3, ou seja, 8% de horas trabalhadas.

Para além desta disposição relativa ao direito a férias pagas, encontram-se previstos outros direitos, como o gozo de feriados (*public holidays*), licenças de maternidade, licença de adoção, licença parental e outros tipos de licença.

Os *public holidays*²³, previstos no Ponto 21 da *Part III - Holidays* do *Organisation of Working Time Act 1997*, consoante acontecem num dia normal de trabalho ou num fim de semana, determinam o seguinte benefício para o trabalhador:

- Um dia de folga pago no feriado;
- Um dia de folga pago no período de um mês;
- O pagamento de um dia extra de trabalho;
- Um dia de férias adicional.

²³ 1) *New Years Day (January 1)*,
2) *St. Patrick's Day (March 17)*,
3) *Easter Monday*,
4) *The first Monday in May*,
5) *The first Monday in June*,
6) *The first Monday in August*,
7) *The last Monday in October*,
8) *Christmas Day (25th December)*,
9) *St. Stephen's Day (December 26)*.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ITÁLIA

Desde 1 de janeiro de 2012, os períodos de descontos, maturados após 31 de dezembro de 2011, serão calculados, para todos os trabalhadores, de acordo com o sistema de cálculo contributivo.

O sistema contributivo é um sistema de cálculo da pensão que se baseia sobre todos os descontos feitos durante todo o percurso laboral. O mesmo distingue-se do sistema de cálculo retributivo, que se baseia na média das retribuições recebidas nos últimos anos de vida laboral. Portanto, todos os trabalhadores que teriam direito a uma reforma calculada exclusivamente de acordo com o sistema de cálculo retributivo terão uma reforma em *pro rata* calculada com base em ambos os sistemas de cálculo.

A 'pensão de velhice', para as mulheres inscritas na AGO (*Assicurazione Generale Obbligatoria*) e formas substitutivas, a partir de 1 de janeiro de 2012, obter-se-á aos 62 anos e até 2018 deverá chegar-se aos 66 anos de idade. Existirá então paridade entre homens e mulheres.

Os homens do setor privado e público, sejam trabalhadores por conta de outrem ou independentes, já a partir de 2012 têm direito à reforma aos 66 anos. Todos, homens e mulheres, devem ter um período de descontos de, pelo menos, 20 anos.

Desde 1 de janeiro de 2012 a 'pensão de velhice' acabou. Será substituída pela reforma antecipada. Já não são suficientes 40 anos, mas são necessários para o ano de 2012, 41 anos e 1 mês para as mulheres e 42 anos e 1 mês para os homens. Para maiores detalhes sobre a reforma das pensões em Itália, ver [esta ligação](#). Quanto ao pagamento da reforma esta é feita em treze mensalidades. Em dezembro é paga a "tredicesima".

"O pagamento de quase todas as pensões reveste a forma de prestações mensais antecipadas e a quantia fica disponível a partir do primeiro "dia bancário do mês". As estações de correios e dependências bancárias, afim de evitar o inconveniente de longas filas nos balcões, pode escalonar os pagamentos ao longo de mais dias de acordo com um calendário pré-determinado. No mês de dezembro, além da quota mensal da pensão é pago o décimo terceiro mês". (Fonte: [INPS](#))

A [Lei de Orçamento para 2013](#) não tem qualquer previsão sobre suspensão ou corte de mensalidade adicional da pensão de reforma.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, se encontra pendente, sobre matéria conexa, apenas uma petição proposta para apreciação em plenário: a Petição n.º 177/XII/2.^a (de Inter-Reformados/CGTP) – *Contra as injustiças, contra o roubo dos subsídios de Férias e Natal, contra o empobrecimento.*

Cumpra referir igualmente que ficaram recentemente concluídas, sobre matéria conexa, as Petições n.ºs 178/XII/2.^a (de Cipriano Pires Justo e outros) – *que solicitam a aprovação de legislação que determine a devolução dos subsídios de férias e de natal dos funcionários públicos e reformados, retirados em 2012, e a sua reposição a partir de 2013, e 172/XII/2.^a (de Alberto Jorge Carregã Cancelino e outros) que *solicitam à Assembleia da República, enquanto Órgão Legislativo, que adote as medidas necessárias no sentido de recomendar ao Governo a definição de um Plano Plurianual de Reposição dos Subsídios de Férias e de Natal referentes a 2012 cujo pagamento foi suspenso pelos artigos 21.º e 25.º do Orçamento de Estado para 2012, aprovado pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, a ser cumprido até final da XII Legislatura e tendo como início, o exercício orçamental para 2013.**

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Em 24/04/2013, a Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, solicitando o envio dos respetivos pareceres no prazo de 15 dias (Governos) e 20 dias (AL), nos termos da Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto, e do n.º 4 do artigo 118.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

Analogamente, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública deverá promover a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias, nos termos estatuídos na lei e no Regimento.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- **Consultas facultativas**

Não se sugere a realização de consultas facultativas.

- **Pareceres / contributos enviados pelo Governo**

Tal como referido anteriormente, no ponto II da presente Nota Técnica, a proposta de lei em apreço não veio acompanhada de quaisquer documentos que a tenham fundamentado, nem de pareceres resultantes de consultas constitucional ou legalmente consagradas.

- **Contributos de entidades que se pronunciaram**

Os pareceres resultantes do processo de apreciação pública da proposta de lei, bem como outros contributos que sejam remetidos à Comissão, serão publicitados na respetiva página internet.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Os encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa são claros e encontram-se, expressamente, reconhecidos pelo Governo, que esclarece que, em resultado da decisão do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2013, de 5 de abril, se tornou imperioso assegurar disponibilidades financeiras no Orçamento do Estado para fazer face à despesa que resulta do integral pagamento das prestações cujo pagamento não estava orçamentado para o corrente ano.