

Por determinação de Sua Excelência o
Presidente da A.R. a D. J. S.
e/c a SE^s Auditoria Jurídica;
aos GPs e PAN

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

19 Abril. 16

Gabinete do Presidente

N/ Ref. Of. 89/2016

De: 15.04.2016

Proc. n° 290/2016

Anexo n° processo
do P/L 42 / XIII / 1

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA Gabinete do Presidente
N.º de Entrada 348069
Classificação 06,0302
Data 15,04,2016

A SUA EXCELENCIA O

PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Seu Excelência.

Um Grupo de Deputados da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, eleitos nas listas do "CDS - Partido Popular", representando mais de um décimo dos deputados em exercício de funções, veio requerer a este Tribunal, ao abrigo do disposto no artigo 281º n° 1, alíneas a) e d) e n° 2 alínea g) da Constituição, o pedido de declaração de inconstitucionalidade e ilegalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes do artigo 3º n° 14 da Lei n° 159-D/2015, de 30 de dezembro, na medida em que afecta exclusivamente ao Orçamento do Estado as receitas provenientes da sobretaxa de IRS, incluindo as cobradas na Região e que lhe devem ser imputadas, por violação dos arts. 227º n° 1 j) e 232º n° 1 da Constituição e artigo 107º, n° 3 do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira.

Nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 54º e 55º, n° 3 da Lei do Tribunal Constitucional, notifico Vossa Excelência para, no prazo contínuo de 30 dias, se pronunciar, querendo, sobre o pedido.

Apresento a Vossa Excelência os melhores cumprimentos, Também
respeitosos

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL,



ANEXO: Fotocópia do pedido

Rua de O Século, 111, 1249-117 Lisboa – Telef. 213 233 600/700 Fax 213 233 610

Home Page: <http://www.tribunalconstitucional.pt>

E-Mail: processos@tribconstitucional.pt

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
GABINETE DO PRESIDENTE

ENTRADA

N.º 127

Data: 11/04/16

o caso em causa
passa de entrada
I. L. L. L. L.
11. 4. 2016

Exmo. SR. Dr. JUIZ CONSELHEIRO
PRESIDENTE DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
N.º _____
Espécie 1.ª N.º 290/16
ENTRADA N.º 127 Data: 11/04/16

Assunto. Fiscalização abstracta da inconstitucionalidade e ilegalidade

Egrégio Juiz Conselheiro

Rui Miguel da Silva Barreto, Mário Jorge de Sousa Pereira, António Manuel Lopes da Fonseca, José Manuel de Sousa Rodrigues, Maria Isabel Vieira Carvalho de Melo Torres, Lino Ricardo Silva de Abreu e Rui Ricardo Gomes Vieira, deputados em exercício de funções na Assembleia Legislativa da Madeira, eleitos nas listas do CDS – Partido Popular para o mandato parlamentar de 2015-2019, representando dezassete por cento da totalidade da sua composição, vêm, nos termos do artigo 281º números 1 alíneas a) e d), e 2, alínea g) da Constituição da República Portuguesa (adiante CRP) e ainda dos artigos 62º e seguintes da Lei n.º 28/82 de 15 de Novembro (alterada pelas Leis n.º 143/85 de 26 de Novembro, 85/89 de 7 de Setembro, 88/95 de 1 de Setembro e 13-A/98 de 26 de Fevereiro), apresentar

PEDIDO DE FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA E ABSTRACTA DA INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE

Com fundamento na violação dos direitos das Regiões Autónomas, nos seguintes termos e fundamentos:

OBJECTO

1. A Assembleia da República aprovou a **Lei n.º 159-D/2015 de 30 de Dezembro**, publicada no número 254 da I Série do Diário da República, que extingue, a partir de 1 de Janeiro de 2017, a sobretaxa extraordinária sobre os rendimentos sujeitos a IRS prevista no artigo 191º da Lei n.º 82-B/2014 de 31 de Dezembro.
2. No artigo 2º n.º 1 da mesma Lei prevê-se que, em relação aos rendimentos auferidos em 2016, aplique-se uma sobretaxa sobre os rendimentos em causa, em conformidade com a seguinte tabela:
 - a. Rendimento colectável até 7.070 euros - taxa 0
 - b. Rendimento colectável de 7070 até 20000 euros – taxa 1 %
 - c. Rendimento colectável de 20000 até 40000 euros- taxa de 1,75 %

- d. Rendimento colectável de 40000 até 80000 euros – taxa de 3%
- e. Rendimento colectável superior a 80000 euros – 3,5 %
3. Os sujeitos responsáveis pelo pagamento da sobretaxa são indiscriminadamente todos os sujeitos passivos de IRS, independentemente do local de residência.
4. No artigo 3º da mesma lei, sob a epígrafe *Regime aplicável*, determina-se no número 14 que:
- A receita da sobretaxa reverte integralmente para o Orçamento de Estado e não releva para efeitos de cálculo das subvenções previstas na alínea a) do n.º 1 do artigo 25º¹ e no artigo 26º² da Lei n.º 23/2013 de 3 de Setembro.**
5. A Lei em questão e o artigo especificamente transcrito entraram em vigor no dia 1 de Janeiro de 2016 com produção de efeitos imediatos.
6. Em sede de discussão na Assembleia da República da Lei do Orçamento de Estado de 2016, uma proposta na especialidade para que se alterasse o referido número 14 do artigo 3º daquela Lei foi rejeitada (documento n.º 1, em anexo).

¹ “1 – A repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios, tendo em vista atingir os objetivos de equilíbrio financeiro horizontal e vertical, é obtida através das seguintes formas de participação:

a) Uma subvenção geral, determinada a partir do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), cujo valor é igual a 19,5 % da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), o IRC e imposto sobre o valor acrescentado (IVA), deduzido do montante afeto ao Índice Sintético de Desenvolvimento Regional, nos termos do n.º 2 do artigo 69º.”

² “1 – Os municípios têm direito, em cada ano, a uma participação variável até 5 % no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial, relativa aos rendimentos do ano imediatamente anterior, calculada sobre a respetiva coleta líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78º do Código do IRS, deduzido do montante afeto ao Índice Sintético de Desenvolvimento Regional nos termos do n.º 2 do artigo 69º.

2 – A participação referida no número anterior depende de deliberação sobre a percentagem de IRS pretendida pelo município, a qual é comunicada por via eletrónica pela respetiva câmara municipal à AT, até 31 de dezembro do ano anterior àquele a que respeitam os rendimentos.

3 – A ausência da comunicação a que se refere o número anterior, ou a receção da comunicação para além do prazo aí estabelecido, equivale à falta de deliberação e à perda do direito à participação variável por parte dos municípios.

4 – Nas situações referidas no número anterior, ou caso a percentagem deliberada pelo município seja inferior à taxa máxima definida no n.º 1, o produto da diferença de taxas e a coleta líquida é considerado como dedução à coleta do IRS, a favor do sujeito passivo, relativo aos rendimentos do ano imediatamente anterior àquele a que respeita a participação variável referida no n.º 1, desde que a respetiva liquidação tenha sido feita com base em declaração apresentada dentro do prazo legal e com os elementos nela constantes.

5 – A inexistência da dedução à coleta a que se refere o número anterior não determina, em caso algum, um acréscimo ao montante da participação variável apurada com base na percentagem deliberada pelo município.

6 – Para efeitos do disposto no presente artigo, considera-se como domicílio fiscal o do sujeito passivo identificado em primeiro lugar na respetiva declaração de rendimentos.

7 – O percentual e o montante da participação variável no IRS constam da nota de liquidação dos sujeitos passivos deste imposto.”

ENQUADRAMENTO GERAL DA SOBRETAXA DE IRS -

7. Embora referindo ser seu objectivo a extinção da sobretaxa, a Lei n.º 159-D/2015 cria também uma sobretaxa progressiva em cinco escalões, a incidir sobre o englobamento dos rendimentos das pessoas singulares, auferidos no ano 2016, nas várias categorias, incluindo os resultantes de gratificações, mais-valias, actividades de elevado valor acrescentado e ainda outros acréscimos extraordinários, depois de feitas as deduções e os abatimentos previstos na lei
8. A receita resultante desta sobretaxa reverte integralmente para o Orçamento do Estado, não sendo atribuída aos orçamentos das Regiões Autónomas nem havendo a obrigação do Estado de transferir o montante para as Regiões Autónomas que seja cobrado nos seus territórios ou a eles imputado.
9. A sobretaxa sobre os rendimentos sujeitos a IRS teve a sua origem na Lei 49/2011 de 7 de Setembro³ que aditou dois novos artigos ao Código do Imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (artigos 72º A e 99º A) e vigorou durante todos os anos económicos subsequentes⁴.
10. Foi então justificada com uma medida de carácter excepcional, em decorrência das obrigações que o Estado português assumiu no *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* e em especial no dever de evitar os défices orçamentais excessivos (artigo 125º), sendo uma medida resultante do Plano de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF) e do Memorando de Entendimento que o concretizou, onde se previa “(...) a introdução de uma sobretaxa de IRS equivalente a 3,5% do rendimento coletável que excede o salário mínimo nacional”.
11. O diploma, realçando a provisoriedade da medida, apenas previa a sua existência para o ano económico de 2012, facto que não se confirmou.

DA LEGITIMIDADE DOS RECORRENTES

12. A lei constitucional confere legitimidade a um décimo dos deputados da Assembleia Legislativa para suscitar ao Tribunal Constitucional a apreciação e

³ - Embora com uma taxa única de 3,5 % e não com a escala progressiva de aplicação prevista na Lei n.º 159-D/2015.

⁴ - Pese embora a Lei n.º 49/2011 prever que apenas vigoraria no ano económico de 2012, a verdade é que a sobretaxa foi mantida pelas Leis do Orçamento de Estado subsequentes – artigos 187º da Lei 66-B/2012 de 31 de dezembro, 176º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro e 176º da Lei n.º 75-A/2014, de 30 de Setembro.

declaração com força obrigatória geral da inconstitucionalidade e ilegalidade de quaisquer normas (artigo 291º n.º 2 alínea g) in fine). Essa legitimidade, embora tendo como causa os direitos das Regiões Autónomas, no caso de se pretender a declaração de inconstitucionalidade, ou a violação do Estatuto político administrativo da respectiva Região, no pedido de ilegalidade, opera em relação a qualquer das decisões do Tribunal Constitucional previstas nas alíneas a) e d) do n.º 1 do artigo 281º da CRP.

13. Assim é pressuposto para aferir da possibilidade deste pedido, determinar que direitos das Regiões Autónomas estão a ser violados por parte das normas em causa.
14. A Constituição da República Portuguesa consagra a autonomia política e administrativa dos Arquipélagos dos Açores e da Madeira, constituindo-as como Regiões Autónomas dotadas de Estatuto Político-Administrativo e de órgãos de governo próprio (artigo 6º n.º 2). Para além dessa capacidade de autogovernação e da remissão para um diploma de valor reforçado na hierarquia legislativa do Estado português, a Constituição consagra expressamente um conjunto de direitos e poderes às Regiões Autónomas, sem prejuízo da sua concretização em sede de Estatuto.
15. Nesta matéria, importa destacar o poder que a CRP reconhece às Regiões Autónomas de “dispor, nos termos dos estatutos e da lei de finanças das regiões autónomas, das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure a efectiva solidariedade nacional, e de outras receitas que lhes sejam atribuídas e afectá-las às suas despesas” (alínea j) do n.º 1 do artigo 227º), de aprovar o orçamento regional (alínea p) do n.º 1 do artigo 227º) e de participar na definição e execução das políticas fiscal (alínea r) do n.º 1 do artigo 227º).
16. Os direitos da Região Autónoma que resultam destas normas constitucionais são fundamentalmente, no que ao caso importa, o poder de dispor, da forma como livremente resultar do orçamento que as Regiões aprovam, das receitas fiscais nelas cobradas.
17. A Constituição porém acrescenta que o poder de dispor das “receitas fiscais nela cobradas ou geradas” é determinado nos termos dos Estatutos e da lei das Finanças das Regiões Autónomas. Essa remissão constitucional para a

concretização desse direito para leis de hierarquia inferior, aí densificando o seu conteúdo, eleva a forma de determinação que resultar dessas duas leis a princípio constitucional e nessa matéria torna-o superior à legislação ordinária (o que aliás também resulta da forma de valor superior que revestem, quer como lei estatutária quer como lei orgânica).

18. O Estatuto Político Administrativo da Madeira, aprovado pela Lei n.º 13/91 de 5 de Junho (posteriormente alterado pela Lei n.º 130/99, de 21 de Agosto), fixa no n.º 3 do artigo 107º que “a Região dispõe, nos termos do Estatuto e da lei, das receitas fiscais nela cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure a efectiva solidariedade nacional, e de outras receitas que lhe sejam atribuídas e afecta-as às suas despesas”⁵.
19. De forma ainda mais precisa, a Lei das Finanças das Regiões Autónomas (Lei Orgânica n.º 2/2013 de 2 de Setembro alterada pela Lei n.º 82-B/2014 de 31 de Dezembro, adiante designada por LFRA) consagra alguns princípios que caracterizam a autonomia financeira das Regiões⁶ e fixa no artigo 25º que

Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares

Constitui receita de cada região autónoma o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS):

- a) Devido por pessoas singulares consideradas fiscalmente residentes em cada região, independentemente do local em que exerçam a respetiva atividade;*
- b) Retido, a título definitivo, sobre rendimentos pagos ou postos à disposição de pessoas singulares consideradas fiscalmente não residentes em qualquer circunscrição do território português, por pessoas singulares ou coletivas com residência, sede ou direção efetiva em cada região ou por estabelecimento estável nelas situado a que tais rendimentos devam ser imputados.*

20. Da conjugação destes preceitos é inequívoco que o direito constitucional da Região Autónoma dispor das receitas fiscais nela cobradas se concretiza nomeadamente na afectação ao seu orçamento da receita proveniente do imposto

⁵ - A inclusão desta matéria em sede de Estatuto corresponde a uma determinação da própria constituição e não existe aqui qualquer excesso do legislador na forma estatutária que quis dar às questões financeiras.

⁶ - Vd. artigo 5º n.º 2 “A autonomia financeira visa garantir aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas a capacidade de gestão dos meios necessários à prossecução das suas atribuições.. e artigo 7º - “A autonomia financeira das regiões autónomas desenvolve-se no respeito pelo princípio da estabilidade das relações financeiras entre o Estado e as regiões autónomas, o qual visa garantir aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas a estabilidade dos meios necessários à prossecução das suas atribuições.”

sobre o rendimento de pessoas singulares nela fiscalmente residentes ou retido por entidades empregadoras com domicílio fiscal no território da Região.

21. Concretiza-se, desta forma, o princípio de que é receita regional toda a receita cobrada a título de IRS no território da Região. Mas além da titularidade da receita, fixa-se que “as regiões autónomas têm direito à entrega pelo Governo da República das receitas fiscais relativas aos impostos que devam pertencer-lhes bem como a outras receitas que lhes sejam atribuídas por lei.” (artigo 24º n.º 1 da LFRA).
22. Na decorrência desses princípios constitucionais, toda a receita fiscal proveniente de IRS cobrado na Região deve ser de “entregue” aos órgãos de governo próprio, sendo uma obrigação do Estado, e confere o poder à Região determinar a sua aplicação às despesas que entender no quadro da sua autonomia orçamental.
23. É, assim, indubitável que estamos em presença de direitos da Região Autónoma, para a qual se confere aos signatários a legitimidade de arguir as suas violações no plano constitucional e legal.

A RECEITA FISCAL PRÓPRIA DAS REGIÕES

24. Como é referido pela doutrina é matéria de importância fundamental para a determinação dos limites da autonomia político-administrativa das Regiões o seu financiamento (MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, in *Constituição da República Portuguesa anotada*, Tomo III, pag. 325, Coimbra Editora, 2007). Consideram esses autores que apesar da Constituição ter traçado para o financiamento das Regiões Autónomas um desenho de “regionalismo cooperativo” isso não significa que “não haja espaço para uma leitura que privilegie as receitas próprias das Regiões- objecto de normas concretizadoras” (como os citados preceitos da LFRA) “em detrimento das que lhes são proporcionadas pelas transferências estaduais”. Deve ser entendido que o núcleo estruturante da capacidade financeira das Regiões Autónomas está nas receitas que sejam consideradas próprias, assim definidas de forma garantística constituindo o âmago da autonomia financeira constitucionalmente consagrada.
25. O Tribunal Constitucional tradicionalmente tinha uma orientação que reputamos importante nesta matéria. Na vasta jurisprudência constitucional publicada⁷ sobre o relacionamento financeiro entre os denominados subsectores da

⁷ - Cite-se a título de exemplo o Acórdão n.º 49/2008

administração pública financeira, tem persistido a ideia de que a Constituição garante um conjunto de receitas próprias a cada um deles, núcleo essencial intocável pela legislação ordinária.

26. No fundo, a Constituição assegura a autonomia financeira das Regiões com um grupo fundamental de receitas, cuja fonte principal são as receitas fiscais nelas cobradas e geradas. Esse valor é o que permite às Regiões perspectivar as suas despesas com estabilidade e segurança. Há assim um núcleo de receitas próprias que constitui um princípio constitucional do poder de dispor de receitas próprias e que sustentam o financiamento das Regiões Autónomas não podendo ser alterado ou violado pela legislação ordinária.
27. Como se escreveu no Acórdão deste Tribunal, n.º 567/2004 de 23 de Novembro de 2004 é necessário assegurar que as Regiões continuem a dispor do poder orçamental que lhes é atribuído, não ficando impedidas nem de tomar autonomamente as decisões de afectação das receitas às suas despesas [cf. o artigo 227º, nº 1, alínea j), da Constituição], ou seja, de decidir quais as finalidades das despesas, quais os serviços que recebem os créditos orçamentais e o seu volume, nem de definir autonomamente as suas fontes de receitas próprias.
28. O mesmo se aplica, em princípio, também aos impostos extraordinários “liquidados como adicionais ou sobre a matéria coletável ou a coleta de outros impostos constituem receita da circunscrição a que tenham sido afetados os impostos principais sobre que incidiram” sendo “proporcionalmente afetados a cada circunscrição” e podendo “de acordo com o diploma que os criar, ser afetados exclusivamente a uma ou mais circunscrições se a situação excepcional que os legitima ocorrer ou se verificar apenas nessa ou nessas circunscrições.” (artigo 32º da LFRA).
29. Como resulta da leitura do preceito, a lei admite excepcionalmente que possam ser afetados de forma diferente da que resulta da territorialidade do factor gerador de imposto, quer na sua existência (impostos apenas vigorando numa determinada circunscrição) quer na afectação da receita resultante.
30. Só excepcionalmente, como é referido no Acórdão n.º 11/83 (melhor precisado no seu conteúdo pelos Acórdãos 66/84 e 141/85), se admite que “as disposições constitucionais não podem deixar de ser interpretadas no sentido de consentirem o lançamento de impostos de carácter extraordinário cujo produto reverta inteiramente para o Estado, quando ocorram circunstâncias excepcionais, nomeadamente de crise económico-financeira, que justifiquem esse

comportamento legislativo”, já que “o legislador constitucional, ao estabelecer os princípios constantes dos artigos atrás mencionados, teve basicamente presente um quadro de normalidade financeira e, conseqüentemente, tão-só os impostos ordinários correntes, razão pela qual devem poder haver-se por excluídos daquele quadro os impostos extraordinários e não permanentes ditados por razões de manifesta excepcionalidade”⁸. A jurisprudência constitucional admite que a receita de impostos extraordinários possa ser afectada a um dos sectores da administração financeira pública (com os precisos limites que o Acórdão n.º 1412/85 veio referir) quando razões excepcionais de necessidade financeira o determinem. Aliás no mesmo sentido do que hoje dispõe o artigo 32º da LFRA, atrás transcrito, remetendo para a necessidade de ser criado um imposto extraordinário para acudir a circunstâncias excepcionais de necessidades de financiamento.

31. O Tribunal Constitucional precisou a sua posição quando abordou a constitucionalidade e legalidade da afectação do produto da sobretaxa de IRS criada pela Lei n.º 49/2011 de 7 de Setembro exclusivamente ao Orçamento de

⁸ - Em declaração de voto, Vital Moreira expressou a sua discordância da seguinte forma “O artigo 1.º do decreto em apreciação, ao reservar para o Estado o produto deste novo imposto, afronta mais dois preceitos constitucionais: os constantes respectivamente na alínea f) do artigo 229.º e do artigo 255.º O primeiro estabelece que as regiões autónomas têm o poder de «dispor das receitas fiscais nelas cobradas». Não se vê como furtar à aplicação desta norma as receitas a cobrar através do imposto cuja criação este decreto se propõe. Dizer que a norma se não aplica a este decreto porque este cria um imposto «extraordinário», e que aquela norma valeria apenas para os impostos ordinários, é um argumento tão fácil quanto falaz, tão débil quanto insustentável. A verdade é que tal distinção não tem qualquer fundamento constitucional. Para a Constituição há apenas impostos. Nem se vê em que é que a Constituição lhe haveria de dar relevância, dado que não se vislumbra que critério é que assiste a tal distinção.

Por outro lado, as normas constitucionais mencionadas são normas de repartição objectiva das receitas públicas entre o Estado, por um lado, e as regiões autónomas e os municípios, por outro lado. Não tem a ver com a qualidade dos impostos (salvo, no que respeite aos municípios, a restrição aos impostos directos); tem sim a ver com a parte de cada um no «bolo» produzido através do fisco. Em relação às regiões autónomas, estas têm direito a todas as receitas fiscais nelas cobradas; no que concerne aos municípios, têm direito a uma quota-parte das receitas provenientes dos impostos directos. Note-se que a parte final do artigo 255.º não autoriza qualquer restrição da participação municipal a certos impostos — a expressão «nos termos definidos por lei» tem a ver com a medida e a forma por que os municípios acedem à sua quota, mas não com o número dos impostos directos em que participam «por direito próprio» —, que têm de ser todos. Nem se entenderia como é que a qualificação do imposto «extraordinário» pudesse bastar para afastar a aplicação de normas tão inambíguas como as referidas disposições constitucionais. Bastaria então ao Estado pôr a etiqueta de «extraordinário» a todo e qualquer novo imposto — ou até aos velhos — para assim circunvir os limites dos seus poderes. E não apenas no domínio fiscal. Não há maneira mais simples de esvaziar uma Constituição de qualquer sentido do que legitimar as infracções às suas normas com o argumento de que o caso em apreço é um caso «especial» não abrangido pela norma constitucional...Nessa lógica as piores infracções, as infracções extraordinárias, são exactamente aquelas que ficam legitimadas. Ora, à face da Constituição da República Portuguesa, um dado de partida na criação de qualquer imposto é o de que o Estado sabe que não pode contar com o produto integral deles. A parte cobrada nas regiões autónomas reverte a favor delas.”

Estado. No Acórdão n.º 412/2012 (incorporando quatro processos de fiscalização abstracta, um dos quais, o processo n.º 22/12 foi intentado por este mesmo grupo parlamentar), o Tribunal pronunciou-se no processo n.º 707/11, no sentido de não declarar inconstitucional ou ilegal a referida afectação da receita, por ter considerado que a sobretaxa é na verdade um imposto extraordinário e a receita que proporciona estaria fora do âmbito da aplicação do artigo 227º n.º 1 alínea j) da CRP. Fundamentou esse entendimento no facto dela nascer das “circunstâncias excepcionais” em face da difícil situação económico-financeira do País e no carácter marcadamente temporário, por incidir exclusivamente nos rendimentos de 2011. Explicitando as condições excepcionais, o Tribunal refere a finalidade nacional específica que é a “aceleração da consolidação orçamental” e o cumprimento do “objectivo decisivo de um défice orçamental de 5,9%” para esse ano. Argumenta ainda o TC com o princípio da solidariedade que não tem apenas uma direcionalidade, obrigando a uma ponderação dos interesses da população do território nacional no seu todo.

32. No Orçamento de Estado para 2013, o artigo 187º da Lei n.º 66-B/2012 de 31 de Dezembro repetiu a solução da lei do ano anterior quanto à sobretaxa, facto que suscitou um novo pedido de fiscalização da constitucionalidade, tendo o Tribunal Constitucional mantido a mesma posição, baseando-se nos argumentos aduzidos naquele Acórdão de 2012 (vd. Acórdão n.º 767/2013) nada alterando esse entendimento o facto de, na exposição da proposta dessa lei, justificar-se a repetição da medida fiscal com um novo argumento que era a necessidade de reposição de remunerações de funcionários públicos (consequente à decisão de inconstitucionalidade dessa redução).
33. Conformada a orientação do tribunal de que há circunstâncias excepcionais que justificam medidas legislativas que, mesmo não estando na reserva de competência explícita dos órgãos de soberania, o interesse nacional justificaria que fossem adoptadas imperativamente para todo o território nacional.
34. Deve assim entender-se, de forma clara, que não é normalmente admissível constitucionalmente que parte da receita proveniente de um dos impostos, cuja receita seja cobrada ou gerada na Região possa reverter para um outro subsector da administração financeira. Essa possibilidade só será admissível em casos excepcionais de relevante interesse nacional.

35. Acresce que o legislador tem a possibilidade de circunscrever a excepcionalidade da medida fiscal adoptada a determinada circunscricção territorial, não sendo forçoso que ela tenha o âmbito de todo o território nacional. Há assim, na nossa opinião, razões que justificam a excepcionalidade da sobretaxa (nomeadamente as que resultavam dos compromissos internacionais do País) e acrescidas razões que devem justificar a amplitude da sua aplicação e a consequente afectação da receita cobrada no território das Regiões Autónomas por causa dessa medida, exclusivamente ao Orçamento de Estado.
36. A jurisprudência do Tribunal Constitucional afasta o entendimento de que resultava do texto constitucional a absoluta exclusividade de afectação ao orçamento regional de todas as receitas resultantes de impostos cobrados nas Regiões, mas exige, para que haja uma afectação a um orçamento que não seja aquele que seria normal pela regra da territorialidade, uma justificação da excepcionalidade da medida e a demonstração de que essa receita em concreto é essencial para o interesse nacional que se visa atingir.
37. Caso contrário, admitir que por via de lei ordinária a Assembleia da República possa distinguir a afectação de determinada receita fiscal, definindo outro destino de arrecadação, pela via da criação de uma sobretaxa sem razões de excepcionalidade atinentes ao interesse nacional, seria permitir o esvaziamento de uma das fontes de financiamento principais das Regiões Autónomas e pressuposto da sua autonomia financeira e orçamental consagrada constitucionalmente.
38. É que ao “direito” de dispor de receitas próprias, entendido com um direito de titularidade (ou propriedade), corresponde o poder regional de disposição desses montantes envolvendo também a exclusividade de afectação dessas receitas às despesas que entender. Esse é o cerne da autonomia orçamental, também consagrada na alínea p) do n.º 1 do artigo 227º da CRP.

A SOBRETAXA DE 2016

39. Resulta da jurisprudência interpretativa do princípio da autonomia financeira das Regiões Autónomas a necessidade de averiguar se, em relação à sobretaxa criada pela Lei n.º 159-D/2015 do final do ano passado, há justificação para que o seu produto seja afectado exclusivamente ao Orçamento de Estado.

40. No presente ano, o País já não está vinculado ao memorando entendimento celebrado com as referidas três entidades e não está compelido a fazer cumprir as medidas extraordinárias de arrecadação de receita aí previstas⁹. Acresce que, com o é sabido o País deve sair no final de 2015, pela primeira vez, do procedimento de défice excessivo. Isso significa que as razões excepcionais que fundamentaram a sobretaxa existente nos anos da *Troika* deixaram de existir.
41. Também devemos referir que não se descortinam razões que justifiquem o prolongamento por mais um ano (o quarto) de uma medida que era provisória e devia apenas vigorar no ano de 2012!
42. Na apresentação da iniciativa de projecto da Lei n.º 159-D/2015 isso mesmo é reconhecido, não se apresentando fundamentados argumentos da excepcionalidade que justifiquem a sua existência, esclarecendo mesmo que 2015 foi o ano de conclusão do PAEF e que se prevê a saída do procedimento especial dos défices excessivos¹⁰.
43. E é totalmente ausente qualquer justificação para a incidência ser todo o território nacional e para que toda a receita resultante daquela sobretaxa seja afectada exclusivamente ao Orçamento do Estado.
44. Acresce que, no caso concreto, as dificuldades financeiras da Região Autónoma da Madeira persistem e não tem sido possível aplicar no espaço regional as reduções das taxas que a LFRA admite ao nível dos impostos directos e indirectos (artigo 59º). Ou seja, tendo estado impedida a Região de compensar a insularidade pela via fiscal (com a redução das taxas de imposto determinadas a nível nacional) por causa do seu Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF, em anexo) em vigor até ao final de 2015, vê-se agora impedida de contar com a receita resultante da sobretaxa cobrada aos sujeitos passivos residentes no seu território.
45. Responsabiliza-se assim os contribuintes residentes neste território e com uma dupla incidência: uma carga fiscal não reduzida nas suas taxas por causa da

⁹ - Conforme resulta do *memorando de entendimento* assinado a 17 de Maio de 2011, a sua vigência estendeu-se por três anos.

¹⁰ - O argumento para a sua continuidade está referido na justificação no projecto de Lei n.º 42/XIII da seguinte forma: “Devido à prorrogação das medidas temporárias dependentes da vigência do PAEF ou do PEC, prevista no artigo 256º da Lei do Orçamento de Estado para 2015, e uma vez que existe ainda face a Portugal um procedimento por défices excessivos, deve entender-se face ao direito presentemente aplicável que a sobretaxa continuará em vigor em 2016.”

situação financeira regional e com uma contribuição extraordinária para o Orçamento de Estado!

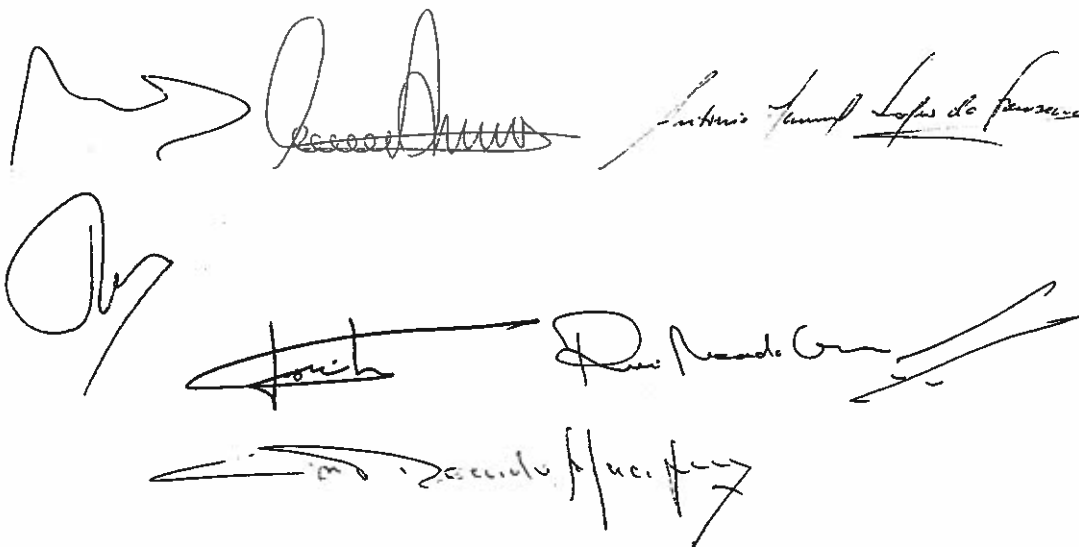
46. Cremos assim que a não justificação nem o não preenchimento dos pressupostos de excepcionalidade que justificam a afectação a uma só circunscrição territorial das receitas cobrada em todo território nacional de um determinado imposto extraordinário, afectando o princípio constitucional da titularidade da totalidade das receitas fiscais cobradas nos territórios regionais, constitui um argumento suficiente para considerar inconstitucional e ilegal o preceito em causa.

Assim, por violação dos artigos 227º n.º 1 alíneas j) e 232º n.º 1 da Constituição da República (princípios constitucionais densificados na Lei das Finanças das Regiões Autónomas) e do n.º 3 do artigo 107º do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira, o artigo 3º n.º 14 *ab initio* da Lei n.º 159-D/2015 de 30 de Dezembro, ao afectar exclusivamente ao Orçamento de Estado as receitas provenientes da sobretaxa de IRS, incluindo as cobradas na Região e que lhe devam ser imputadas é inconstitucional e/ou ilegal pela fundamentação que antecede, por violação dos direitos das Regiões Autónomas, *maxime* da Região Autónoma da Madeira.

Funchal, 4 de Abril de 2016

Esperam deferimento,

OS DEPUTADOS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA MADEIRA



The image shows several handwritten signatures in black ink. The signatures are arranged in three rows. The top row contains three signatures, with the middle one being the most prominent and appearing to be 'Luís Paulo Lopes de Figueiredo'. The middle row contains two signatures, with the right one being 'Rui Nuno Gomes'. The bottom row contains one long, horizontal signature.