



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º 193/XII

Exposição de Motivos

De acordo com o recente Acórdão n.º 862/2013, o Tribunal Constitucional pronunciou-se pela inconstitucionalidade de um conjunto de normas constantes do diploma da Assembleia da República, resultante de uma Proposta de Lei do Governo, que estabelecia um conjunto de mecanismos de convergência da proteção social. Tal diploma, traduzindo mais uma etapa no âmbito de uma importante reforma estrutural que se encontra em curso há vários anos no sistema público de proteção social, tinha por objetivo aprofundar o processo de convergência em matéria de pensões entre o sistema de proteção dos funcionários da Administração Pública e o regime geral da Segurança Social, identificado que está o peso incomportável para a despesa pública dos encargos atualmente assumidos pelo Estado com o pagamento de pensões. Pretendia-se, portanto, através do referido diploma, convocar os atuais pensionistas da Caixa Geral de Aposentações (CGA) para o esforço nacional de sustentabilidade financeira do Estado e, em particular, do sistema público de pensões, restabelecendo-se, por essa via, a equidade e a solidariedade intrageracional e intergeracional rompidas ao longo dos anos com a consolidação de regimes previdenciais distintos para os trabalhadores do setor público e do setor privado.

O Tribunal Constitucional entendeu, porém, que as medidas propostas para fazer face à insustentabilidade financeira do sistema público de previdência social – insustentabilidade essa, aliás, reconhecida pelo próprio Tribunal – não se encontravam perspetivadas «em termos do sistema público globalmente considerado», traduzindo, pelo contrário, medidas assistémicas ou avulsas, às quais faltaria a dimensão estrutural que as poderia colocar a coberto de riscos constitucionais.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

O certo, todavia, é que, independentemente do sentido da referida decisão do Tribunal Constitucional, o nível incontrolável de despesa pública atualmente suportado pelo Estado com o sistema público de pensões constitui uma realidade incontornável, que coloca em sério risco não apenas todo o edifício pensionista público mas, e principalmente, a sustentabilidade e funcionamento do próprio Estado. Basta ver, por exemplo, que, em 2013, a despesa em pensões atingiu quase 15% do PIB, o que corresponde a 30,1% da despesa pública.

Ora, precisamente para fazer face à ameaça de ruptura do sistema previdencial (com os custos intrageracionais e intergeracionais incalculáveis que daí poderiam resultar), ameaça essa agravada pelo contexto de excecionalidade económica e financeira em que o País vive, principalmente, desde o início da presente década, o anterior Governo procedeu à criação da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES), contribuição incidente sobre os beneficiários ativos dos regimes previdenciais e destinada a aliviar o peso da despesa pública com o pagamento de pensões, ao qual recorreu pela primeira vez na lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2011 e a qual viria a ser mantida e alargada, na sua base e âmbito de aplicação, pelo atual Governo nas leis do Orçamento do Estado aprovadas para 2012 e 2013.

A validade jurídica da CES viria a ser sindicada pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 187/2013 (em sede de fiscalização sucessiva da lei do orçamento do Estado para 2013), tendo aí ficado claramente estabelecido um conjunto de premissas constitucionais atinentes ao perfil constitucional da mesma.

No âmbito do Acórdão em apreço, o Tribunal Constitucional começou desde logo por afastar potenciais dúvidas quanto à correta qualificação jurídica a dar à CES. De facto, qualificou-a como um tributo parafiscal, como uma verdadeira contribuição para a segurança social, considerando, para o efeito, que a consignação das suas receitas ao financiamento da segurança social e a circunstância de não possuir um carácter de completa unilateralidade impediam a sua qualificação como imposto, não se encontrando, por essa razão, sujeita aos princípios tributários gerais, designadamente, da unidade e da universalidade do imposto.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Dúvidas colocaram-se igualmente no que diz respeito à atipicidade de uma solução como a que resulta da CES de permitir que sejam convocados a financiar o sistema previdencial os seus atuais beneficiários.

A esse propósito, o Tribunal Constitucional reconheceu que uma obrigação contributiva que incide sobre os próprios beneficiários ativos representa um desvio ao funcionamento do sistema previdencial, o qual assenta numa lógica de repartição contemporânea e numa relação sinalagmática entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações. Contudo, a circunstância de o sistema previdencial se basear essencialmente num esquema de autofinanciamento (através das quotizações dos trabalhadores e das contribuições das entidades empregadoras) não afasta, à partida, a possibilidade de recurso a outras fontes de financiamento, cabendo ao legislador ordinário, no âmbito da sua liberdade de conformação política e legislativa, definir qual a proporção com que cada uma das fontes deverá contribuir para o financiamento do sistema previdencial.

A este primeiro argumento, de cariz mais formal, foi acrescentado um outro, este essencialmente material: o de que uma vez que a CES constitui uma medida conjuntural de carácter transitório, concebida para assegurar o financiamento do sistema previdencial num contexto de emergência económica e financeira e a satisfação dos compromissos sociais assumidos pelo Estado, a condição de pensionistas (que são os beneficiários diretos e imediatos da solvabilidade do sistema) constitui fundamento material bastante para que sejam convocados para assegurar a sua participação no financiamento do sistema de segurança social, num contexto extraordinário de exigências de financiamento que, de outra forma, sobrecarregariam o Orçamento do Estado ou se transfeririam para as gerações futuras.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Ou seja, essa situação de excecionalidade e transitoriedade legítima que, no quadro de um exercício de ponderação jus-constitucional, os interesses públicos constitucionais da sustentabilidade financeira e da justiça intergeracional prevaleçam – respeitados os limites constitucionais típicos, claro está – sobre os interesses protegidos constitucionalmente através dos direitos fundamentais sociais, em particular, pelo direito à segurança social, entendimento esse, aliás, que o mesmo Tribunal tem confirmado em vários dos seus arestos. Entre esses arestos, vale a pena destacar o Acórdão n.º 188/2009, nos termos do qual o Tribunal Constitucional, a propósito da possibilidade de cortes nos montantes das pensões, veio defender que «não pode deixar de reconhecer-se que a limitação do montante da pensão, entendida no quadro mais geral da reforma do sistema de segurança social, se encontra justificada pela necessidade de salvaguardar interesses constitucionalmente protegidos que devem considerar-se preponderantes, como o princípio da justiça intergeracional e o princípio da sustentabilidade». Para além desse, importa chamar igualmente a atenção para o recentíssimo Acórdão n.º 862/2013, onde o Tribunal Constitucional veio alegar que «o questionamento dos direitos à pensão já constituídos na ótica da sustentabilidade do sistema público de pensões no seu todo e da justiça intergeracional não se opõe à redução das pensões. Tais interesses públicos poderão justificar uma revisão dos valores de pensões já atribuídas, visto que se conxionam com a alteração de circunstâncias – demográficas, económicas e financeiras – que transcendem as diferenças de regime entre os dois sistemas públicos de pensões existentes».

Resulta do exposto, portanto, que a CES consiste numa medida transitória, de natureza excecional, cuja manutenção no ordenamento jurídico se encontra dependente da verificação dos pressupostos de facto e de direito que inicialmente justificaram a sua criação.

A presente proposta de lei, reajustando a CES, não altera, todavia, o seu perfil nem, tão-pouco, a sua fisionomia constitucional.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Com efeito, continuando a verificar-se integralmente os pressupostos de excecionalidade económica e financeira que estiveram na origem da necessidade da sua previsão nas três últimas leis orçamentais, a CES mantém o objetivo específico de reforço financeiro dos sistemas de proteção social, sendo o acréscimo da sua base de incidência e a redefinição dos limites dos escalões superiores que agora se aprovam resultados da necessidade imperiosa de garantir uma intervenção corretiva urgente nos acentuadíssimos desequilíbrios de que padecem hoje em dia os sistemas de pensões públicos, procurando-se, por esta via, contribuir para a sua sustentabilidade e solvabilidade a médio e longo prazo.

A proposta de lei em apreço materializa, pois, a opção política de alargar o âmbito objetivo da atual CES a pensões de montante inferior (a partir de € 1 000), reajustando-se, em face desse alargamento, o respetivo âmbito de aplicação no que se refere ao universo de pensionistas abrangidos. No entanto, o alargamento do âmbito objetivo da medida, nos termos constantes do presente diploma, permite garantir que mais de 87% dos pensionistas dos sistemas da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações sejam isentos da aplicação da CES.

Como já foi referido, o presente diploma surge ainda em resposta à necessidade de dar cumprimento ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 862/2013, o qual, tendo inviabilizado o diploma que estabelecia um conjunto de mecanismos de convergência de proteção social, impediu o Estado de obter uma poupança significativa dos seus encargos com prestações sociais, colocando, assim, em risco o cumprimento das metas orçamentais para 2014, num contexto em que se reveste de enorme importância o cumprimento dos objetivos e compromissos acordados com as instâncias internacionais, em face da aproximação do final do Programa de Ajustamento Económico, da recuperação da autonomia financeira do Estado e da expectativa de recuperar e manter o acesso pleno ao financiamento de mercado.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Este alargamento da CES constitui uma medida que deve, pois, *prima facie* ser vista no quadro de excepcionalidade económico-financeira decorrente da aplicação do Programa de Ajustamento Económico, o qual já justificou a aplicação de medidas de idêntico teor. Assume-se nesse contexto como uma medida transitória e ancorada às condicionantes financeiras em que o País está ainda inserido.

Mas a CES constitui ainda uma medida de ajustamento destinada a responder à significativa erosão dos pressupostos económicos, financeiros e demográficos que o sistema de segurança social tem sofrido, com riscos profundos para a sustentabilidade de todo o sistema. Esses pressupostos abrangem, designadamente, o aumento da esperança média de vida, o crescimento económico, a situação do mercado laboral interno.

É por isso que a CES foi corretamente configurada, em aresto anterior do Tribunal Constitucional, como uma contribuição para a segurança social, que tem em vista, como se escreveu no Acórdão n.º 187/2013, «contrariar a tendência deficitária da segurança social e permitir satisfazer os compromissos assumidos com as prestações da segurança social e de proteção social da função pública».

Nesse sentido, é importante referir que, pese embora a CES permaneça como uma medida extraordinária atendendo à presente conjuntura económico-financeira, ela não deixa de refletir a situação de insustentabilidade do sistema de segurança social, assumindo-se por isso quer como uma medida complementar às reformas estruturais já em curso no sistema (designadamente, o ajustamento da idade da reforma, a alteração da fórmula de cálculo do factor de sustentabilidade, e o percurso de convergência entre o regime da CGA e do regime geral da segurança social que tem vindo a ser feito), quer como antecipadora de outras reformas duradouras no sentido de proteger os interesses públicos da sustentabilidade do sistema público de pensões, da justiça intergeracional e intrageracional entre pensionistas.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

A medida garante que é respeitada a garantia fundamental do mínimo para uma existência condigna. Na aplicação desta medida, o Governo mantém o firme compromisso de proteger as pensões mais baixas e estabelece ainda uma cláusula de salvaguarda, reforçando, assim, o caráter transitório da mesma.

Finalmente, a medida que agora se aprova respeita ainda o princípio da proporcionalidade, em qualquer das suas vertentes de adequação, necessidade e proporcionalidade strictosensu. Desde logo, resulta claro que a incidência de um tributo parafiscal sobre um universo determinado de pensionistas como mecanismo de redução excecional e temporária da despesa no pagamento de pensões e obtenção de financiamento suplementar do sistema de segurança social é uma medida adequada aos fins que o legislador se propôs realizar. É igualmente uma medida necessária, uma vez que não se vislumbram medidas equivalentes de igual efetividade para a realização do fim de interesse público de primeira grandeza prosseguidos pelo legislador que impactassem em menor grau com a esfera dos titulares das posições jurídicas afetadas. A medida é ainda proporcional em sentido estrito, tendo em conta o seu caráter excecional e transitório e o patente esforço feito na graduação da medida do sacrifício que é exigido aos pensionistas em função do nível de rendimentos auferidos, mediante a aplicação de taxas progressivas, e com exclusão daqueles cuja pensão é de valor inferior a € 1 000.

Importa notar que as alterações à Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2014, constantes da presente proposta de lei são consistentes com os resultados do décimo exame regular do Programa de Ajustamento Económico.

Assim:

Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, o Governo apresenta à Assembleia da República a seguinte proposta de lei:



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei procede à primeira alteração à Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2014.

Artigo 2.º

Alteração à Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro

Os artigos 14.º e 76.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 14.º

[...]

1 - [Anterior corpo do artigo].

2 - 50% da receita da contribuição da entidade empregadora prevista no artigo 47.º-A do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, reverte a favor dos cofres do Estado.

Artigo 76.º

[...]

1 - [...]:

- a) 3,5% sobre a totalidade das pensões de valor mensal entre € 1 000 e € 1 800;
- b) [...];
- c) [...].

2 - [...]:

- a) 15% sobre o montante que exceda 11 vezes o valor do IAS mas que não ultrapasse 17 vezes aquele valor;



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

- b) 40% sobre o montante que ultrapasse 17 vezes o valor do IAS.
- 3 - [...].
- 4 - [...].
- 5 - [...].
- 6 - Nos casos em que, da aplicação do disposto no presente artigo, resulte uma prestação mensal total ilíquida inferior a € 1 000 o valor da CES devida é apenas o necessário para assegurar a percepção do referido valor.
- 7 - [...].
- 8 - [...].
- 9 - [Revogado].
- 10 - [...].
- 11 - [...].
- 12 - [...].»

Artigo 3.º

Alteração dos mapas I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV e XVI anexos à Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro

Os mapas I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV e XVI a que se refere o artigo 1.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, são alterados de acordo com a redação constante dos anexos I a XVI à presente lei, da qual fazem parte integrante.

Artigo 4.º

Norma revogatória

É revogado o n.º 9 do artigo 76.º e o artigo 82.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Artigo 5.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 9 de janeiro de 2014

O Primeiro-Ministro

A Ministra de Estado e das Finanças

O Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares