



Rua Newton, 5 - 1170-275 LISBOA  
Telefone: 21 816 06 70; 961 308 742  
Fax: 21 816 06 79; RIA/TAP 34354  
E-mail: sede@sitava.pt . www.sitava.pt



INSTITUTO DE TRIBUTAÇÃO E AVALIAÇÃO

Assunto a cargo de: DCV

Min./Dact.: D/FM

Ofício nº: **445/14**

Data: **04-11-2014**

À

Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças,  
e Administração Pública  
Assembleia da República  
Palácio de S. Bento  
1249-068 Lisboa

Fax: 213.936.945

Assunto: **Proposta de Lei nº 254/XII – Aprova o Orçamento do Estado para 2015 (Separata nº 65, DAR, de 17 de Outubro).**

### **Na generalidade**

A Proposta de Orçamento do Estado para 2015 representa essencialmente a continuação da mesma política de austeridade que tem vindo a ser prosseguida por este Governo, com a adopção das mesmas medidas que atingem preferencialmente os trabalhadores (especialmente os trabalhadores da Administração pública e do sector empresarial do Estado) e os pensionistas, reduzem prestações sociais e põem em causa as funções sociais do Estado e que, tal como nos anos anteriores, vão continuar a determinar a quebra do rendimento disponível das famílias, com as consequências económicas e sociais profundamente negativas que já todos conhecemos e constatámos ao longo destes últimos anos.

Assim, ao contrário do que o Governo PSD/CDS-PP tem procurado difundir, esta Proposta de Orçamento do Estado para 2015 não representa qualquer alívio para os portugueses em geral.

Pelo contrário, a Proposta não só mantém para 2015 a generalidade das medidas redutoras constantes de anteriores orçamentos, como introduz outras novas exactamente no mesmo sentido e incidindo sobre os mesmos de sempre – trabalhadores, pensionistas, desempregados e grupos sociais mais vulneráveis.

Relativamente aos trabalhadores da Administração Pública e do sector empresarial do Estado, mantêm-se as reduções remuneratórias (de acordo com a Lei 75/2014, de 12 de Setembro, os salários destes trabalhadores vão continuar reduzidos em 80% ), o pagamento dos subsídios de Natal em duodécimos, o congelamento do subsídio de refeição, a redução do valor do trabalho extraordinário, o congelamento de carreiras e progressão nas carreiras e o aumento do tempo de trabalho.



INSTITUTO DE TRIBUTAÇÃO E AVALIAÇÃO

Além disto, prevê-se uma nova redução do número de trabalhadores tanto na Administração Pública central como local e regional e também no sector empresarial do Estado. Só na Administração central, através de programas de rescisão por mútuo acordo e da "requalificação", podem estar em causa 15 000 postos de trabalho. Esta redução, além do impacto para os próprios trabalhadores, tem efeitos profundamente negativos na prestação de serviços públicos às populações.

No que respeita à segurança social, mantém-se a pressão sobre os reformados e pensionistas com a persistência da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (embora com um âmbito de aplicação mais reduzido), o pagamento em duodécimos do 13º mês a todos os pensionistas, o congelamento do valor nominal de todas as pensões, à excepção das pensões mínimas, e a suspensão do pagamento dos complementos de pensão aos pensionistas e reformados de empresas do Sector Empresarial do Estado com resultados líquidos negativos nos últimos 3 anos.

Por outro lado, o valor do IAS e outras prestações sociais continua a não ser actualizado, o que determina a contínua deterioração destes valores com efeitos devastadores nos níveis de pobreza e exclusão social que têm vindo a subir assustadoramente. Simultaneamente, está prevista a criação de "um tecto global para as prestações sociais não contributivas substitutivas de rendimentos do trabalho", cujos contornos concretos ainda não são conhecidos (a medida não está legislada na Proposta, mas apenas referida no Relatório que a acompanha), mas trata-se indubitavelmente de uma medida direccionada especialmente para as camadas económica e socialmente mais desfavorecidas da população, estigmatizante destes grupos sociais e susceptível de dar um novo contributo para o agravamento da pobreza e da exclusão social em Portugal.

Os cortes na despesa social são igualmente aprofundados, registando-se nova diminuição das transferências para o cumprimento da Lei de bases da Segurança Social e grande quebra da despesa prevista para a generalidade das prestações. Especialmente penalizado será o sector da educação, com uma redução brutal sobretudo na dotação para o ensino básico e secundário.

Finalmente, há a assinalar a manutenção da sobretaxa de IRS, que representa uma parte substancial da enorme carga fiscal que reduz, de modo insustentável, o rendimento disponível das famílias, com consequências negativas evidentes na evolução do consumo interno, cuja redução está a contribuir decisivamente para deprimir a economia.

Em torno desta sobretaxa e da sua eventual redução ou eliminação, o Governo PSD/CDS-PP montou uma gigantesca operação de propaganda, com a qual pretende ludibriar os portugueses, criando-lhes a ilusão de que os valores pagos a este título durante o ano de 2015 lhes serão devolvidos em 2016, dependendo da percentagem de aumento da receita fiscal em IRS e IVA. E uma parte substancial do ónus deste aumento é colocado sobre os ombros dos próprios contribuintes, que são veementemente instados a solicitar facturas em toda e qualquer aquisição de bens e serviços, pois essa é a única forma – diz o governo – de reduzir a fraude e evasão fiscal e, assim, aumentar a receita fiscal que vai permitir a devolução dos valores pagos a título da sobretaxa.



A verdade, porém, é que a não eliminação ou redução imediata da sobretaxa de IRS é uma opção política do Governo, que deliberadamente optou por baixar novamente as taxas de IRC, no cumprimento do seu programa de favorecimento dos lucros das grandes empresas, em lugar de aliviar a carga fiscal que pesa sobre a generalidade dos trabalhadores e pensionistas.

Além deste exercício de hipocrisia, há ainda a considerar uma outra questão, não directamente constante da Proposta de Orçamento do Estado para 2015, mas com ela estreitamente relacionada – a reforma do IRS e a introdução da fiscalidade verde.

Ambas estas questões são apresentadas sob a capa de grandes desígnios colectivos, como sejam a protecção da família e a promoção da natalidade, no caso da reforma do IRS, e a defesa do ambiente, no caso da fiscalidade verde. No entanto, o que está em causa em ambos os casos é, mais uma vez, um novo aumento de impostos que, como sempre, vai atingir sobretudo, directa ou indirectamente, os trabalhadores, os pensionistas, as famílias.

Em suma, estamos mais uma vez perante uma Proposta de Orçamento do Estado que não contempla medidas que favoreçam o crescimento económico e a criação de emprego e permitam assegurar condições de vida dignas para todos os cidadãos. É mais uma vez uma Proposta de Orçamento do Estado que assenta no corte pelo corte, na penalização de trabalhadores, pensionistas e desempregados e que só vem confirmar a desastrosa política deste Governo que está a condenar a população portuguesa ao empobrecimento.

### **Na especialidade**

#### **1 - Complementos de pensão (artigo 77º)**

A Proposta preconiza, nos mesmos termos em que o faz a Lei 83-C/2013, de 31 de Dezembro (LOE para 2014), a suspensão do pagamento de todos os complementos de pensão atribuídos por empresas do sector público empresarial que apresentem resultados líquidos negativos nos 3 últimos anos, quer aos futuros quer aos actuais beneficiários destes complementos.

Os complementos às pensões atribuídas pelos sistemas de segurança social de enquadramento obrigatório são benefícios sociais atribuídos aos trabalhadores, criados e regulados por instrumento de regulamentação colectiva de trabalho, com o objectivo de complementar as prestações atribuídas no âmbito do sistema de segurança social, tendo em conta que as prestações e nomeadamente as pensões atribuídas no âmbito deste sistema têm valores generalizadamente baixos, que resultam também do baixo nível salarial.

Neste sentido, os complementos de pensão são uma parte importante da política remuneratória das empresas e, como tal, o seu recebimento por parte dos trabalhadores gera uma expectativa legítima alimentada ao longo da vida laboral. Esta expectativa é reforçada pelo facto de se tratar de um direito garantido por convenção colectiva, o que tendo em conta a consagração constitucional



do direito de contratação colectiva, intensifica a confiança legitimamente depositada no seu cumprimento.

Assim, e apesar de anterior decisão do Tribunal Constitucional em sentido contrário<sup>1</sup>, o SITAVA continua a considerar que a suspensão do pagamento destes complementos de pensão viola o direito de contratação colectiva consagrado no artigo 56º da CRP, na medida em que «colocar os efeitos vinculativos de uma convenção colectiva de trabalho sob condição resolutiva imprópria de livre revogação ou suspensão por lei posterior é destruir a garantia institucional que o reconhecimento constitucional do direito à contratação colectiva subentende»<sup>2</sup>.

Por outro lado, consideramos também que esta suspensão viola o princípio da confiança, ínsito no princípio do Estado de Direito, consagrado no artigo 2º da Constituição, nomeadamente porque «Sobretudo no que diz respeito aos trabalhadores que já beneficiam dos complementos de pensão, a destruição da garantia que uma convenção colectiva disponibiliza representa também uma lesão particularmente grave da confiança legitimamente depositada na aplicação do regime acordado»<sup>3</sup>.

## **2 - Não actualização do IAS e congelamento do valor das pensões (artigos 115º e 116º)**

Ao longo destes anos, as medidas de austeridade têm afectado com especial intensidade os aposentados, reformados e pensionistas que viram os seus rendimentos reduzidos por várias formas, desde a ablação directa de uma parte das suas pensões por via da Contribuição Extraordinária de Solidariedade, até à desvalorização progressiva dessas pensões, resultante do facto de as mesmas não serem actualizadas desde 2009 (à excepção de algumas pensões mínimas).

Estas circunstâncias determinaram graves perdas do poder de compra destes cidadãos, com consequências especialmente gravosas tendo em conta que, regra geral, o seu único rendimento provém das suas pensões de aposentação e reforma, na sua maioria de valor já de si bastante reduzido e insuficiente para prover à satisfação das necessidades básicas destas pessoas, incluindo os cuidados médicos e medicamentosos, cujo custo aumenta naturalmente com a idade.

Por outro lado, a não actualização do IAS, também desde 2009, determina a não actualização da generalidade das prestações sociais, designadamente as do sistema de solidariedade (não contributivo), que são precisamente aquelas que têm como objectivo proteger os grupos mais vulneráveis, combatendo a pobreza e a exclusão social. Simultaneamente, temos assistido a um enfraquecimento do próprio sistema de solidariedade, quer através da redução directa do valor das prestações, quer da restrição das condições de acesso, determinando uma redução drástica do número de beneficiários.

<sup>1</sup> Ver Acórdão nº 413/2014, publicado no *Diário da República, I Série*, de 26 de Junho de 2014  
<sup>2</sup> Declaração de voto subscrita por Joaquim de Sousa Ribeiro no supracitado Acórdão nº 413/2014  
<sup>3</sup> Idem



Esta situação está a contribuir fortemente para um aumento dos níveis de pobreza, bem patente nos últimos números disponibilizados pelo INE, segundo os quais, em 2013, a população em risco de pobreza e exclusão social era de 27,4% (mais de 2,8 milhões de pessoas).

As transferências sociais têm um importante impacto positivo na redução da pobreza – sem estas transferências a taxa de pobreza atingiria os 47% da população – o que significa que a redução destas transferências tem contribuído para um aumento da pobreza em todos os grupos afectados.

Não restam dúvidas que Portugal está a empobrecer e grande parte desse empobrecimento é devido à perda de valor das pensões e outras prestações sociais e à vulnerabilização dos sistemas de protecção social como um todo.

Neste quadro, cumpre recordar que a alínea d) do artigo 9º da Constituição da República inclui entre as tarefas fundamentais do Estado a de «*Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais(...)*». E ainda que o artigo 81º determina que incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social: «*a) promover o aumento do bem estar social e económico e a qualidade de vida das pessoas em especial das mais desfavorecidas, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável; b) Promover a justiça social, assegurar a igualdade de oportunidades e operar as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal*»

Parece não haver dúvidas que esta Proposta de Orçamento do Estado para 2015, orientada para uma substancial redução da despesa social e para a oneração dos mais grupos sociais mais vulneráveis, ignora por completo estes comandos constitucionais, mostrando que este Governo é totalmente omissos quanto ao cumprimento das tarefas que ao Estado incumbem.

### **3 - Sobretaxa em sede de IRS e crédito fiscal (artigo 177º)**

A sobretaxa de IRS foi criada em 2013, com carácter excepcional e temporário, no âmbito do «enorme aumento de impostos» preconizado pelo então Ministro das Finanças.

Esta taxa assume um carácter particularmente injusto e que distorce a lógica do IRS como imposto progressivo, porque se trata de uma taxa plana de 3,5%, aplicada por igual a todos os rendimentos de valor superior ao salário mínimo nacional, sem qualquer relação com a capacidade contributiva de cada um.

Como já vimos, depois de ter criado uma onda de expectativas em torno da possibilidade de reduzir ou eliminar esta sobretaxa, o Governo optou por não o fazer, afirmando que, tendo em conta as condições do país e a necessidade de redução do défice, tal ainda não se revelava possível.

Em contrapartida, decidiu oferecer aos contribuintes um crédito fiscal, ou seja prometer aos contribuintes devolver-lhes total ou parcialmente o valor pago a título desta sobretaxa de IRS, consoante o aumento da receita obtida em IRS e IVA durante o ano de 2015 relativamente à mesma receita obtida no ano de 2014. O que significa também que, não havendo aumento de receita, não será devolvido qualquer valor.

Trata-se obviamente de uma mistificação para enganar os mais incautos.

O Governo não reduz a sobretaxa de IRS porque optou deliberadamente por baixar as taxas de IRC, desonerando preferencialmente os lucros das grandes empresas, e mantendo os trabalhadores e os pensionistas sujeito ao brutal nível de tributação que lhes está a ser imposto desde 2013.

E note-se que uma descida da sobretaxa de IRS e a descida das taxas de IRC nem sequer são comparáveis, na medida em que a sobretaxa corresponde a um imposto extraordinário e temporário que acresce ao IRS normal e que foi criado a pretexto da necessidade de equilibrar as contas públicas e reduzir o défice durante o período de aplicação do Programa da Troika, ao passo que a descida das taxas de IRC, iniciada este ano de 2014, representa uma redução das taxas normais.

Ou seja, no ano da saída da Troika, em que o Governo se esforça por proclamar o êxito das suas medidas e o caminho de progresso pelo qual o país enveredou, este mesmo Governo decide, apesar disso, não eliminar um imposto excepcional e temporário imposto à generalidade dos cidadãos trabalhadores e pensionistas, optando por aliviar a carga tributária das empresas para que estas possam continuar a aumentar os seus lucros!

O Acórdão do Tribunal Constitucional nº 187/2013<sup>4</sup> classifica a sobretaxa no âmbito do IRS como excepcional e transitória, destinada a dar resposta a necessidades extraordinárias de finanças públicas. Mais, considerou que esta sobretaxa se mantém «*dentro dos limites do constitucionalmente admissível, desde que não comprometa os valores, constitucionalmente tutelados, da igualdade e da justiça fiscal, que incumbe às formas de tributação do rendimento pessoal contribuir para realizar(...)».*

Mas será que podemos continuar a afirmar que a imposição desta sobretaxa de IRS continua a respeitar os princípios da igualdade e da justiça fiscal quando, sendo de carácter excepcional e transitório, se perpetua no tempo, mesmo quando o Governo considera que existe já alguma folga orçamental, inclusivamente para descer outros impostos, não excepcionais nem transitórios, como é o caso da redução da taxa normal de IRC?

Parece claro que os princípios da igualdade e da justiça fiscal ficam claramente postos em causa quando se sobrecarrega fiscalmente um determinado grupo de contribuintes (os trabalhadores e pensionistas e suas famílias) para aliviar outro (neste caso empresas).

**SITAVA**

ANEXO III - TRIBUNAIS DE ALCALDEIA

**Em conclusão:**

O SITAVA rejeita liminarmente esta Proposta de Orçamento do Estado para 2015, por considerar que:

Ao manter a suspensão dos complementos de pensão para as empresas do sector empresarial do Estado viola o direito de contratação colectiva consagrado no artigo 56º da Constituição, bem como o princípio da protecção da confiança que decorre do princípio do estado de direito democrático consagrado no artigo 2º da Constituição;

Ao prosseguir uma política de desvalorização das pensões e de redução das prestações sociais e das transferências sociais, condenando à pobreza e exclusão social algumas camadas da população, demite-se da realização de algumas das tarefas fundamentais que a Constituição expressamente comete ao Estado;

Ao manter a sobretaxa, de carácter excepcional e transitório, no âmbito do IRS e simultaneamente descer a taxa normal de IRC fere os princípios da igualdade e da justiça fiscal, gerando sérias dúvidas quanto à constitucionalidade destas medidas;

Se trata de uma Proposta que em nada contribui para promover o crescimento económico e favorecer a criação de emprego e que persiste em medidas penalizadoras que colocam os trabalhadores e os pensionistas a suportar todo o peso da redução do défice com os seus salários e pensões e com o desemprego, com fortes impactos negativos na coesão social, na pobreza e nas desigualdades.

A Direcção

