

## A REFORMA DAS PENSÕES NA UNIÃO EUROPEIA E A CONTRIBUIÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE SOLIDARIEDADE

**Ana Sofia Carvalho**  
CIJE, FDUP  
anascarvalho@gmail.com

### Resumo

Neste artigo fazemos o enquadramento internacional e europeu do direito à segurança social para depois aprofundarmos o tema da reforma das pensões na União Europeia, matéria em estudo desde 2010. Seguidamente o artigo analisa o tributo extraordinário sobre pensões vigente entre 2011 e 2016 em Portugal, a contribuição extraordinária de solidariedade, nomeadamente as suas sindicâncias constitucionais.

**Palavras chave** Contribuição Extraordinária de Solidariedade, Pensões, União Europeia.

### Abstract

In this article we refer to the international and European framework of the right to social security and then deepen the subject of pension reform in the European Union, a subject under study since 2010. The article then analyzes the extraordinary tax on pensions in force between 2011 and 2016 in Portugal, the Extraordinary Contribution of Solidarity, in particular their constitutional analysis.

**Keywords:** Extraordinary Contribution of Solidarity, Pensions, European Union

## 1. Introdução

Neste artigo começaremos por fazer o enquadramento internacional e europeu do direito à segurança social para depois aprofundarmos o tema da reforma das pensões na União Europeia, matéria em estudo desde 2010.

Nesse ano, o Livro Verde da Comissão Europeia denominado “Regimes europeus de pensões adequados, sustentáveis e seguros” lançou um debate à escala europeia sobre os principais desafios com que se defrontam os sistemas de pensões e sobre o modo como a União Europeia pode apoiar os esforços dos Estados-Membros no sentido de providenciar pensões adequadas e sustentáveis. A este repto de debate responderam centenas de intervenientes, tendo sido expressado o desejo de ver as

questões relativas às pensões abordadas de uma forma abrangente e coordenada à escala da União Europeia. Refletindo os resultados desta consulta, surgiu, em 2012, o Livro Branco da Comissão Europeia denominado “Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis” que define uma agenda para tornar as pensões adequadas e sustentáveis a longo prazo, criando condições para que tanto as mulheres como os homens participem na força de trabalho ao longo de toda a sua vida e reforçando as oportunidades de constituir poupanças-reforma complementares seguras. O artigo analisa as principais recomendações de tal Livro Branco.

Seguidamente, focar-se-á o tributo extraordinário sobre pensões vigente entre 2011 e 2016 em Portugal, a contribuição extraordinária de solidariedade, nomeadamente as suas sindicâncias constitucionais.

## 2. A perspetiva internacional e europeia

O artigo 25.º, n.º 1 da Declaração Universal dos Direitos do Homem consagra a segurança (social) na velhice. Em termos de *soft law*, nos “Princípios das Nações Unidas para as Pessoas Idosas”, adotados pela Resolução n.º 46/91, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1991, são enunciados os direitos das pessoas idosas: independência; participação; assistência; realização pessoal; dignidade.

No plano do Conselho da Europa, o artigo 23.º da Carta Social Europeia consagra o direito das pessoas idosas a uma proteção social. Importa ainda destacar, em termos de *soft law*, a Recomendação CM/Rec (2014) 2 do Comité de Ministros dos Estados-Membros sobre a promoção dos direitos humanos das pessoas idosas, onde se consagram algumas linhas de ação respeitantes às mesmas:

- a) Não discriminação, nomeadamente em razão da idade;
- b) Promoção da autonomia e participação;
- c) Proteção contra a violência e os abusos;
- d) Proteção social e emprego;
- e) Promoção da saúde;
- f) Acesso à justiça.

A nível da União Europeia, importa desde logo atentar no artigo 1.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) que proclama a inviolabilidade da dignidade do ser humano, devendo a mesma ser respeitada e protegida. Trata-se não só de um direito fundamental, mas da própria base dos direitos fundamentais. Assim, o artigo 1.º da CDFUE, em conjugação com o artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE)<sup>1</sup>, serve de fundamento a todo o sistema de proteção dos direitos

---

<sup>1</sup> Artigo 2º do TUE: “A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana...”.

fundamentais na ordem jurídica da União, pois, não sendo subsumível a qualquer dos direitos fundamentais consagrados na CDFUE, adquire conteúdo preciso através da sua expressão e concretização nesses direitos e constitui, em relação a eles, um critério valorativo e interpretativo conferidor de “unidade de sentido”. Trata-se no fundo de uma expressão genérica, cujo conteúdo deve ser concretizado através de decisões judiciais proferidas em casos concretos.

Recordando que segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira uma das dimensões da dignidade é a dignidade como dimensão aberta e carecedora de prestações, que se relaciona com as novas exigências da pessoa humana que podem reclamar a necessidade de prestações (públicas ou privadas) enriquecedoras das irradiações físicas e espirituais da pessoa, pode-se concluir que esta dimensão “justifica a exigência de condições mínimas para uma existência condigna, bem como a proteção de pessoas em situações especiais de risco e de carência (ver artigos 18.º e 19.º, 24.º a 26.º, 32.º, 34.º e 47.º a 50.º da Carta)” (Silveira & Canotilho (Eds.), 2013, 35).

Com efeito, o artigo 25.º da CDFUE afirma que “A União reconhece e respeita o direito das pessoas idosas a uma existência condigna e independente e à sua participação na vida social e cultural”, reconhecendo que a categoria das pessoas idosas deve ser alvo de uma tutela especial, e parecendo ter recebido a ideia de que é impossível garantir uma tutela efetiva dos direitos civis e políticos sem promover também os direitos sociais e económicos. No entanto, embora o artigo 25.º apresente ligações a valores como a Dignidade, Liberdade e Solidariedade, a sua perspetiva primordial é assegurar a Igualdade (daí a inserção sistemática do mesmo) das pessoas idosas, isto é, a proteção do estatuto da pessoa idosa em condições de igualdade relativamente aos outros membros da sociedade, pondo a tónica na proibição da discriminação em razão da idade (“idadismo” ou “etarismo”), concretizando também neste âmbito o artigo 21.º da CDFUE que proíbe a discriminação nomeadamente em função da idade.

Também a nível da União Europeia as pessoas idosas não aparecem delimitadas por um critério etário unívoco e embora tradicionalmente se tenha definido a velhice em função das idades oficiais da reforma, ligando este estágio da vida à idade pós-laboral, certo é que essa possibilidade não existe no seio da União Europeia, uma vez que: “por um lado, (...) não há concordância entre os ordenamentos nacionais da União relativamente a esta idade; por outro lado, porque, mesmo dentro de cada ordenamento, há situações de permanência mais ou menos alargada no mercado de trabalho” (Silveira & Canotilho (Eds.), 2013, 316).

Em matéria de segurança social, cumpre desde logo chamar à colação o artigo 34.º da CDFUE que, sob a epígrafe “Segurança social e assistência social”, “surge no capítulo da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia intitulado «Solidariedade» e visa reafirmar o modelo social europeu, respeitando as competências dos Estados-Membros nesta matéria” (Silveira & Canotilho (Eds.) 2013, 402). Com efeito, “é objectivo da União Europeia contribuir para um *elevado nível de protecção social e*

*de qualidade de vida* nos Estados-Membros” (Silveira & Canotilho (Eds.) 2013, 403), realizando-se tal objetivo pela coordenação de legislações dos Estados Membros e não pela harmonização das mesmas, tal como o Tribunal de Justiça da União Europeia explicou desde cedo. Mais, “a jurisprudência do TJUE tem, reiteradamente, defendido que os Estados-Membros gozam de ampla margem de apreciação na escolha das medidas adequadas à prossecução dos objetivos de política social e do combate à exclusão social.” (Silveira & Canotilho (Eds.), 2013, 412).

“Neste contexto, o artigo 34.º, n.º 1, promove, de acordo com uma lógica de justiça distributiva, o acesso a recursos adequados a uma existência condigna. Esta disposição delimita o âmbito material de tutela: «*proteção em casos como a maternidade, doença, acidentes de trabalho, dependência na velhice, bem como em caso de perda de emprego*»” (Silveira & Canotilho (Eds.), 2013, 403).

Este quadro de direitos fundamentais dos idosos a nível internacional e europeu constitui o lastro para a futura concretização e desenvolvimento de todos os aspetos em que se desdobra a proteção dos idosos, designadamente, nas áreas da fiscalidade e da segurança social.

No âmbito da segurança social europeia novas regras de coordenação foram implementadas pelo pacote legislativo denominado coordenação modernizada dos sistemas de segurança social constituído pelo Regulamento n.º 883/2004<sup>2</sup>, de 29 de abril, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social e pelo Regulamento n.º 987/2009<sup>3</sup>, de 16 de setembro, que estabelece as modalidades de aplicação do primeiro regulamento referido. Tais novas regras entraram em vigor em 1 de maio de 2010. Estas regras “*não substituem* os sistemas nacionais de segurança social, nem abstraem das inevitáveis diferenças, verificadas nesse âmbito” (Silveira & Canotilho (Eds.), 2013, 405), exercem como se disse apenas uma função coordenadora da legislação dos estados membros, uma vez que compete aos Estados no uso do poder não transferido para a ordem jurídica comunitária determinar a estrutura e as características dos respetivos sistemas de segurança social, sem prejuízo do respeito pelos princípios do direito da União Europeia, nomeadamente o da livre circulação dos trabalhadores e o da igualdade de tratamento e não discriminação.

As novas regras de coordenação modernizada europeia aplicam-se nomeadamente às pensões por velhice e sobrevivência (cf. artigos 50.º a 60.º do Regulamento n.º 883/2004). Destas regras cumpre sublinhar em geral o seguinte:

- a) Qualquer país onde se tiver descontado para a reforma conserva um registo do seguro até se atingir a idade da reforma;
- b) Todos os países onde se tenha estado seguro, pelo menos, durante um ano devem pagar uma pensão de velhice quando se atinge a idade da reforma oficial desse país (por exemplo, se se tiver trabalhado em três países diferentes, receber-se-ão três pensões diferentes);

---

<sup>2</sup> Com a redação que lhe foi dada pelos Regulamentos n.ºs 988/2009, 1244/2010, 465/2012, 1224/2012.

<sup>3</sup> Com a redação que lhe foi dada pelos Regulamentos n.º 1244/2010, 465/2012, 1224/2012.

- c) O montante da pensão de reforma será calculado de acordo com o registo de seguro em cada país onde se tiver trabalhado, ou seja, o montante que se receberá de cada um dos países corresponde ao tempo em que se esteve coberto pela segurança social desse país;
- d) Quando se reforma, a pessoa receberá um documento recapitulativo com um resumo das decisões de cada país relativas ao seu caso;
- e) A pensão de reforma, mesmo se se tiver trabalhado em vários países, deve ser requerida no país onde se vive, a não ser que nunca se tenha trabalhado nesse país. Neste caso, deverá requerer-se a pensão no último país em que se trabalhou.
- f) A pensão será paga independentemente do país onde se residir na Europa (UE 28 + Islândia, Liechtenstein, Noruega, ou Suíça).
- g) Em geral, são aplicáveis às pensões de invalidez e às pensões de sobrevivência por viuvez ou por orfandade regras idênticas às aplicáveis às pensões de velhice.

Traçado o quadro legislativo atual a nível da União Europeia em matéria de coordenação dos sistemas de segurança social cumpre fazer referência à questão da reforma das pensões na União Europeia, matéria que está em estudo desde 2010, ano em que o Livro Verde da Comissão Europeia denominado “Regimes europeus de pensões adequados, sustentáveis e seguros” lançou um debate à escala europeia sobre os principais desafios com que se defrontam os sistemas de pensões e sobre o modo como a União Europeia pode apoiar os esforços dos Estados-Membros no sentido de providenciar pensões adequadas e sustentáveis. A este repto de debate responderam centenas de intervenientes, tendo sido expressado o desejo de ver as questões relativas às pensões abordadas de uma forma abrangente e coordenada à escala da União Europeia. Em 2012, surgiu o Livro Branco denominado “Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis” que reflete os resultados da ampla consulta lançada pelo referido Livro Verde e “define uma agenda para tornar as pensões adequadas e sustentáveis a longo prazo, criando condições para que tanto as mulheres como os homens participem fortemente na força de trabalho ao longo de toda a sua vida e reforçando as oportunidades de constituir poupanças-reforma complementares seguras” (Comissão Europeia, 2012).

O Livro Branco nesta matéria começa por alertar para o facto de que o envelhecimento da população representa um grande desafio para os regimes de pensões em todos os Estados-Membros. Paralelamente à esperança média de vida que, segundo as projeções, continua a aumentar, há também outro problema imediato, uma vez que a geração do *baby boom* atinge agora a idade da reforma e a população em idade ativa na Europa começa e se prevê que continuará a diminuir. Assim, a menos que os homens e as mulheres, à medida que vivem mais tempo, também se mantenham no emprego mais tempo e poupem mais para a reforma, a adequação das pensões não poderá ser assegurada. Este é o ponto de partida do Livro Branco.

Seguidamente, o Livro Branco elenca os desafios<sup>4</sup> atuais em matéria de pensões, a saber:

- i) Garantir a sustentabilidade financeira dos regimes de pensões;
- ii) Manter a adequação das prestações de reforma;
- iii) Aumentar a participação no mercado de trabalho das mulheres e dos trabalhadores mais velhos;
- iv) O papel desempenhado pelos Estados-Membros e pela União Europeia no domínio das pensões.

Desta forma, surge a necessidade de reformar os regimes de pensões para efeitos de criar um sistema que seja sustentável do ponto de vista financeiro, de modo a que o objetivo básico dos regimes de pensões – a saber, garantir um rendimento adequado na reforma e permitir que as pessoas mais velhas tenham um nível de vida digno e gozem de independência económica – possa ser atingido.

Para isso, nas suas Análises Anuais do Crescimento de 2011 e 2012, a Comissão Europeia apresentou orientações essenciais para as reformas dos regimes de pensões, que contribuem para a consolidação orçamental favorável ao crescimento e asseguram a adequação e a sustentabilidade das pensões. Para atingir estes objetivos, as Análises Anuais do Crescimento sublinharam a importância de garantir um melhor equilíbrio entre o número de anos passados a trabalhar e o número de anos de reforma, bem como de promover a constituição de poupanças-reforma complementares.

Para garantir um melhor equilíbrio entre o número de anos passados a trabalhar e o número de anos de reforma, a Comissão sugere<sup>5</sup>:

- i) Associar a idade da reforma ao aumento da esperança de vida;
- ii) Restringir o acesso à reforma antecipada;
- iii) Apoiar o prolongamento da vida profissional;
- iv) Reduzir as disparidades entre homens e mulheres em matéria de pensões.

Relativamente à promoção da constituição de poupanças-reforma complementares, estas terão de desempenhar um papel mais importante para assegurar a futura adequação das pensões, pelo que os Estados-Membros terão de encontrar formas de melhorar a relação custo-eficácia e a segurança dos regimes complementares de reforma e de tornar equitativo o acesso a estes regimes. Neste âmbito são também importantes os incentivos fiscais e outros tipos de incentivos financeiros, bem como a negociação coletiva e também devem ser tidos em conta aspetos relacionados com a igualdade de género para evitar o aumento das disparidades entre homens e mulheres, já que estas últimas dispõem atualmente de menos oportunidades para constituir poupanças-reforma complementares do que os homens.

---

<sup>4</sup> Para mais desenvolvimentos consultar: Carvalho (2014).

<sup>5</sup> *Idem*.

### **3. Um tributo extraordinário sobre pensões em Portugal entre 2011 e 2016: a Contribuição Extraordinária de Solidariedade**

A Contribuição Extraordinária de Solidariedade (doravante CES) foi introduzida em Portugal pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Orçamento de Estado para 2011), mais concretamente pelo artigo 162.º de tal diploma, acompanhando a medida de redução salarial dos trabalhadores do setor público, pretendendo-se desta forma onerar de forma semelhante os pensionistas e titulares de subvenções. No entanto, a sua configuração jurídica concreta sofreu alterações significativas de ano para ano. A CES vigente em 2016 encontrava-se prevista no artigo 2.º da Lei n.º 159-B/2015, de 30 de dezembro, que aqui transcrevemos:

“Artigo 2.º

Regime aplicável

1 - No ano de 2016, a contribuição extraordinária de solidariedade prevista no artigo 79.º do Orçamento do Estado para 2015, é de:

- a) 7,5 % sobre o montante que exceda 11 vezes o valor do indexante dos apoios sociais (IAS), mas que não ultrapasse 17 vezes aquele valor;
- b) 20 % sobre o montante que ultrapasse 17 vezes o valor do IAS.”

O referido artigo, no seu n.º 2, previa a extinção deste tributo a partir de 1 de janeiro de 2017, o que veio efetivamente a ocorrer.

Ao longo destes anos algumas foram as vezes que problemas de constitucionalidade deste tributo foram levantados perante o Tribunal Constitucional, pois como medida conjuntural a CES parecia violar princípios basilares como os da igualdade, capacidade contributiva e neutralidade, além de que a sua vigência de 6 anos parecia apontar mais para uma medida de natureza estrutural e duradoura do que conjuntural e transitória, como se anunciava.

Em 2013 foi solicitada ao Tribunal Constitucional a apreciação e declaração com força obrigatória geral da inconstitucionalidade, entre outras, das normas constantes dos números 1, 2, 3 e 4 e, a título consequente, das restantes normas do artigo 78.<sup>6º</sup> da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2013), com base, em síntese, nos seguintes fundamentos:

---

<sup>6</sup> Cujas redações aqui se transcrevem:

“Artigo 78.º - Contribuição extraordinária de solidariedade

1 - As pensões pagas a um único titular são sujeitas a uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES), nos seguintes termos:

“- A contribuição extraordinária de solidariedade criada pelas mencionadas normas pode ser definida como um imposto diverso do IRS, pelo que ao refletir uma fragmentação da tributação do rendimento das pessoas singulares, com agravamentos fiscais ditados para certas categorias de

- 
- a) 3,5 % sobre a totalidade das pensões de valor mensal entre € 1350 e € 1800;  
b) 3,5 % sobre o valor de € 1800 e 16 % sobre o remanescente das pensões de valor mensal entre € 1800,01 e € 3750, perfazendo uma taxa global que varia entre 3,5 % e 10 %;  
c) 10 % sobre a totalidade das pensões de valor mensal superior a € 3750.
- 2 - Quando as pensões tiverem valor superior a € 3750 são aplicadas, em acumulação com a referida na alínea c) do número anterior, as seguintes percentagens:
- a) 15 % sobre o montante que exceda 12 vezes o valor do IAS mas que não ultrapasse 18 vezes aquele valor;  
b) 40 % sobre o montante que ultrapasse 18 vezes o valor do IAS.
- 3 - O disposto nos números anteriores abrange, além das pensões, todas as prestações pecuniárias vitalícias devidas a qualquer título a aposentados, reformados, pré-aposentados ou equiparados que não estejam expressamente excluídas por disposição legal, incluindo as atribuídas no âmbito do sistema complementar, designadamente no regime público de capitalização e nos regimes complementares de iniciativa coletiva, independentemente:
- a) Da designação das mesmas, nomeadamente pensões, subvenções, subsídios, rendas, seguros, indemnizações por cessação de atividade, prestações atribuídas no âmbito de fundos coletivos de reforma ou outras, e da forma que revistam, designadamente pensões de reforma de regimes profissionais complementares;  
b) Da natureza pública, privada, cooperativa ou outra, e do grau de independência ou autonomia da entidade processadora, nomeadamente as suportadas por institutos públicos, entidades reguladoras, de supervisão ou controlo, empresas públicas, de âmbito nacional, regional ou municipal, caixas de previdência de ordens profissionais e por pessoas coletivas de direito privado ou cooperativo, designadamente:  
i) Centro Nacional de Pensões (CNP), no quadro do regime geral de segurança social;  
ii) Caixa Geral de Aposentações (CGA), com exceção das pensões e subvenções automaticamente atualizadas por indexação à remuneração de trabalhadores no ativo, que ficam sujeitas às medidas previstas na presente lei para essas remunerações;  
iii) Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS);  
iv) Instituições de crédito, através dos respetivos fundos de pensões, por força do regime de segurança social substitutivo constante de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho vigente no setor bancário;  
v) Companhias de seguros e entidades gestoras de fundos de pensões;  
c) Da natureza pública, privada ou outra da entidade patronal ao serviço da qual efetuaram os respetivos descontos ou contribuições ou de estes descontos ou contribuições resultarem de atividade por conta própria, bem como de serem obrigatórios ou facultativos;  
d) Do tipo de regime, legal, convencional ou contratual subjacente à sua atribuição, e da proteção conferida, de base ou complementar.
- 4 - O disposto nos números anteriores não é aplicável à componente de reembolso de capital, exclusivamente na parte relativa às contribuições do beneficiário, das prestações pecuniárias vitalícias devidas por companhias de seguros.
- 5 - Para efeitos de aplicação do disposto nos n.ºs 1 a 3, considera-se a soma de todas as prestações da mesma natureza e percebidas pelo mesmo titular, considerando-se que têm a mesma natureza, por um lado, as prestações atribuídas por morte e, por outro, todas as restantes, independentemente do ato, facto ou fundamento subjacente à sua concessão.
- 6 - Nos casos em que, da aplicação do disposto no presente artigo, resulte uma prestação mensal total ilíquida inferior a € 1350 o valor da contribuição devida é apenas o necessário para assegurar a percepção do referido valor.
- 7 - Na determinação da taxa da CES, o 14.º mês ou equivalente e o subsídio de Natal são considerados mensalidades autónomas.
- 8 - A CES reverte a favor do IGFSS, I. P., no caso das pensões atribuídas pelo sistema de segurança social e pela Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, e a favor da CGA, I. P., nas restantes situações, competindo às entidades processadoras proceder à dedução da contribuição e entregá-la à CGA, I. P., até ao dia 15 do mês seguinte àquele em que sejam devidas as prestações em causa.
- 9 - Todas as entidades abrangidas pelo n.º 3 são obrigadas a comunicar à CGA, I. P., até ao dia 20 de cada mês, os montantes abonados por beneficiário nesse mês, independentemente de os mesmos atingirem ou não, isoladamente, o valor mínimo de incidência da CES.
- 10 - O incumprimento pontual do dever de comunicação estabelecido no número anterior constitui o responsável máximo da entidade, pessoal e solidariamente responsável, juntamente com o beneficiário, pela entrega à CGA e ao CNP da CES que estas instituições deixem de receber e pelo reembolso às entidades processadoras de prestações sujeitas a incidência daquela contribuição das importâncias por estas indevidamente abonadas em consequência daquela omissão.
- 11 - O regime fixado no presente artigo tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas, especiais ou excecionais, de base legal, convencional ou contratual, em contrário e sobre instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho e contratos de trabalho, não podendo ser afastado ou modificado pelos mesmos, com exceção das prestações indemnizatórias correspondentes, atribuídas aos deficientes militares abrangidos, respetivamente pelo Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de janeiro, alterado 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, e 259/93, de 22 de julho, pelas Leis n.ºs 46/99, de 16 de junho, e 26/2009, de 18 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 314/90, de 13 de outubro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 248/98, de 11 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 250/99, de 7 de julho.”



cidadãos, viola o princípio da unidade do imposto sobre o rendimento pessoal, previsto no n.º 1 artigo 104.º da Constituição;

- A mesma contribuição, na medida em que tributa, em acumulação com os agravamentos parafiscais previstos no artigo 77.º e com os agravamentos orçamentais em sede de IRS, uma categoria específica de pessoas em razão de critérios ligados à sua condição ou estatuto de inatividade laboral e não do critério constitucional da capacidade contributiva, discrimina negativamente, de forma desproporcionada e sem justificação constitucional, os pensionistas, em relação aos trabalhadores no ativo, do que resulta a violação dos princípios da igualdade e da proporcionalidade, garantidos pela disposição do n.º 1 do artigo 104.º conjugada com as normas dos artigos 13.º e 18.º, n.º 2, da Constituição.

- Ao interpretar-se a CES como sacrifício adicional, redução de rendimento análoga à que é mantida para os funcionários públicos, colocam-se em causa os princípios da proteção da confiança e da igualdade perante os encargos públicos, na medida em que configura uma diferenciação discriminatória dos pensionistas na participação nos encargos com a diminuição do défice público.

- As normas violam ainda o núcleo essencial de direitos patrimoniais de propriedade, garantidos pelo n.º 1 do artigo 62.º da CRP e de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição.” (Tribunal Constitucional, 2013, ponto 69).

Tal foi apreciado no Acórdão do Plenário do mesmo Tribunal n.º 187/2013, de 5 de abril, que concluiu pela não declaração de inconstitucionalidade das normas do artigo 78.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, com os seguintes fundamentos principais:

- a) A CES é juridicamente configurada como uma contribuição para a segurança social, ainda que apresente a particularidade de ser exigida aos atuais beneficiários dos regimes previdenciais, pelo que não lhe é aplicável o princípio da unidade do imposto sobre o rendimento pessoal previsto no artigo 104.º, n.º 1 da CRP;
- b) O princípio da igualdade não é violado na medida em que “os pensionistas afetados pela medida não se encontram na mesma situação de qualquer outro cidadão, justamente porque são beneficiários de pensões de reforma ou de aposentação e de complementos de reforma, e é a sua distintiva situação estatutária que determina a incidência da CES, como medida conjuntural, com a finalidade específica de 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. (...)

Podendo descortinar-se na sua própria condição de pensionistas o fundamento material bastante para, numa situação de exceção, serem chamados a contribuir para o financiamento do sistema, o que afasta, à partida, o carácter arbitrário da medida.

A sujeição dos pensionistas a uma contribuição para o financiamento do sistema de segurança social, de modo a diminuir a necessidade de afetação de verbas públicas, no quadro de distintas medidas articuladas de consolidação orçamental, que incluem também aumentos fiscais e outros cortes de despesas públicas, apoia-se numa racionalidade coerente com uma estratégia de atuação cuja definição cabe ainda dentro da margem de livre conformação política do legislador.” (Tribunal Constitucional, 2013, ponto 75);

c) Também não foram violados os princípios da proporcionalidade e da proteção da confiança pois é “atendendo à natureza excecional e temporária desta medida, tendo por finalidade a satisfação das metas do défice público exigidas pelo Programa de Assistência Económica e Financeira, que a sua conformidade com os princípios do Estado de direito democrático deve ser avaliada.” (Tribunal Constitucional, 2013, ponto 78);

d) O direito de propriedade previsto no artigo 62.º da CRP não é aplicável *in casu*, não podendo assim o mesmo ser violado, uma vez que no caso do direito à pensão, “a violação do direito de propriedade, por virtude da redução do montante das prestações que forem devidas a esse título, apenas poderia colocar-se se fosse possível afirmar um estrito princípio de corresponsabilidade no âmbito da relação jurídica de segurança social, de modo a que existisse efetiva equivalência entre o montante das contribuições e o valor das prestações.

Todavia o princípio que vigora agora é antes uma equivalência global que poderá ser sempre corrigida em função do princípio da solidariedade, como um dos fatores estruturantes do sistema de segurança social (João Loureiro, Adeus ao estado social? O insustentável peso do não-ter, BFD 83 (2007), págs. 168-169).” (Tribunal Constitucional, 2013, ponto 81);

Por outro lado, “considerando que as taxas adicionais de 15% e 40% são aplicadas só a partir de rendimentos especialmente elevados e deixam ainda uma margem considerável de rendimento disponível, e – como se referiu já – revestem carácter transitório e excecional, não se afigura que se lhes possa atribuir carácter confiscatório.” (Tribunal Constitucional, 2013, ponto 83);

Em 2014 foi a CES novamente alvo de apreciação jurisdicional por parte do Tribunal Constitucional, uma vez que um Grupo de deputados à Assembleia da República eleitos pelo Partido Socialista (processo n.º 386/2014), assim como outro Grupo de deputados à Assembleia da República eleitos pelo PCP, BE e PEV (processo n.º 389/2014), requereram ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, entre outras, de normas contidas no artigo 76.<sup>97</sup> da

---

<sup>7</sup> Mais concretamente, as resultantes dos números 1 e 2 do artigo 76º, que aqui se transcrevem:

“Artigo 76.º

Contribuição extraordinária de solidariedade

1 — Durante o ano de 2014 as pensões pagas a um único titular são sujeitas a uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES), nos seguintes termos:

a) 3,5 % sobre a totalidade das pensões de valor mensal entre € 1 000 e € 1 800;

Lei n.º 83- C/2013, de 31 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2014), na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março (Primeira Alteração à Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro), argumentando nomeadamente que o novo regime jurídico da CES teria impactos significativos na capacidade do titular de uma pensão, sobretudo nas situações de pensões de valor mais reduzido, impedindo o idoso de desenvolver vivências compatíveis com uma existência condigna e independente, bem como dificultando as suas condições económicas para fazer face aos encargos, gerais e específicos, da sua condição. Com efeito, e em geral, a qualidade de idoso pode implicar limitações e necessidades específicas, nomeadamente uma menor autonomia e uma maior dependência de terceiros. Estas necessidades específicas e os cuidados de saúde imprescindíveis correspondem a despesas, usualmente avultadas, que se somam às necessidades básicas de sobrevivência, como as despesas com a habitação (renda, água, gás, eletricidade, etc...) e com a alimentação, ou seja, este conjunto de sujeitos tem, normalmente, o seu rendimento consignado a uma leque de despesas mensais fixas, que incidem sobre uma única fonte de rendimento – a pensão. Desta forma, a CES constituiria um sacrifício especialmente intenso, desproporcional, mostrando-se desrazoável e excessivo no quadro dos sujeitos afetados, que são precisamente aqueles que convocam os valores da solidariedade e da proteção social<sup>8</sup>.

Tal pedido culminou sendo apreciado no Acórdão n.º 572/2014, de 30 de julho, do Plenário do Tribunal Constitucional, onde se decidiu não declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral das normas da alínea a) do n.º 1 e alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 76.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2014), na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março, com os seguintes fundamentos principais: a CES assume um carácter excecional e transitório ou temporário; o interesse público a salvaguardar com a CES (necessidade de equilíbrio orçamental e de diminuição do défice público num espaço de tempo relativamente curto/ reforço do financiamento do sistema de segurança social) reveste uma importância fulcral e um carácter de premência que lhe confere uma manifesta prevalência, pelo que não se viola o princípio da proteção da confiança inscrito no artigo 2.º da CRP e a prestação mensal exigida aos beneficiários da segurança social atingidos pelo alargamento da base de incidência da CES, pela temporalização das normas que lhe dão suporte e pelos objetivos que visa prosseguir, não constitui um sacrifício particularmente excessivo e desrazoável, que importe violação do princípio da proporcionalidade constitucionalmente censurável.

---

b) 3,5 % sobre o valor de € 1800 e 16 % sobre o remanescente das pensões de valor mensal entre € 1800,01 e € 3750, perfazendo uma taxa global que varia entre 3,5 % e 10 %;

c) 10 % sobre a totalidade das pensões de valor mensal superior a € 3750.

2 — Quando as pensões tiverem valor superior a € 3750 são aplicadas, em acumulação com a referida na alínea c) do número anterior, as seguintes percentagens:

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

b) 40 % sobre o montante que ultrapasse 17 vezes o valor do IAS.”

<sup>8</sup> Neste sentido, veja-se o pedido formulado ao Tribunal Constitucional no âmbito do processo n.º 389/2014 pelo Grupo de deputados à Assembleia da República eleitos pelo PCP, BE e PEV.

## 4. Conclusões

Internacionalmente, o direito à segurança social das pessoas idosas também está previsto (cf. artigo 25.º, n.º 1 da DUDH), assim como a nível europeu (cf. artigo 23.º da Carta Social Europeia) e da União Europeia (cf. artigo 34.º da CDFUE). Instrumentos vinculativos (cf. artigo 25.º da CDFUE) e de *soft law* chamam a atenção para a necessidade de reforçar e complementar os direitos das pessoas idosas (cf. Princípios das Nações Unidas para as Pessoas Idosas, adotados pela Resolução n.º 46/91, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1991 e Recomendação CM/Rec (2014) 2 do Comité de Ministros dos Estados-Membros do Conselho da Europa), tanto a nível da União Europeia, como europeu e internacional.

A nível da União Europeia, a reforma das pensões está em estudo desde 2010, ano em que o Livro Verde da Comissão Europeia denominado “Regimes europeus de pensões adequados, sustentáveis e seguros” lançou um debate à escala europeia sobre os principais desafios com que se defrontam os sistemas de pensões e sobre o modo como a União Europeia pode apoiar os esforços dos Estados-Membros no sentido de providenciar pensões adequadas e sustentáveis. A este repto de debate responderam centenas de intervenientes, tendo sido expressado o desejo de ver as questões relativas às pensões abordadas de uma forma abrangente e coordenada à escala da União Europeia.

Tendo em conta a análise efetuada pelo Livro Branco, chegamos à conclusão de que muitos dos regimes de pensões existentes na União Europeia têm de ser em certa medida ajustados para poderem assegurar pensões adequadas de forma sustentável. O referido Livro Branco apresenta uma estratégia destinada a tornar as pensões adequadas, sustentáveis e seguras ao longo das próximas décadas.

Embora, como vimos, os desafios sejam muitos (nomeadamente os relacionados com as alterações demográficas e a sustentabilidade das finanças públicas), existem possibilidades e meios de os superar. É necessário agir e implementar as ações apresentadas no Livro Branco, devendo os Estados-Membros, as instituições europeias e todos os intervenientes, em especial os parceiros sociais, conjugar esforços para responder em conjunto e no âmbito das respetivas atribuições aos desafios levantados pelo envelhecimento da população.

## 5. Bibliografia

Carvalho, A. (2014). A reforma das pensões na União Europeia. *Revista Electrónica de Direito*, 1[online], 1-15. Disponível em: <file:///C:/Users/AU10149/Downloads/Artigo%20Ana%20Sofia%20Carvalho.pdf> [Acedido em 26 de janeiro de 2017].

Conselho da Europa (2014). *Recommendation CM/REC (2014) 2*. Disponível em: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other\\_committees/cddh-age/Document\\_CDDH\\_AGE/CMRec\(2014\)2\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/cddh-age/Document_CDDH_AGE/CMRec(2014)2_en.pdf) [Acedido em 26 de janeiro de 2017].

Comissão Europeia (2017). *Pensões*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=860&langId=pt> [Acedido em 26 de janeiro de 2017].

Comissão Europeia (2012). *Livro Branco - Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM:2012:0055:FIN> [Acedido em 26 de janeiro de 2017].

Comissão Europeia (2010). *Livro Verde - Regimes europeus de pensões adequados, sustentáveis e seguros*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0365:FIN:PT:PDF> [Acedido em 26 de janeiro de 2017].

Silveira, A. & Canotilho, M. (Eds.). (2013). *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*. Coimbra: Almedina.

Tribunal Constitucional (2013). Acórdão do Plenário n.º 187/2013 (5 de abril de 2013). Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130187.html> [Acedido em 26 de janeiro de 2017].

Tribunal Constitucional (2014). Acórdão do Plenário n.º 572/2014 (30 de julho de 2014). Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20140572.html> [Acedido em 26 de janeiro de 2017].