

A nova parafiscalidade: a tributação por via de cortes na despesa com remunerações de funcionários e de pensionistas

António Carlos dos Santos

Doutor em Direito • Professor da UAL

Director do Centro de Estudos Ratio Legis, UAL

“Julgo-me obrigado a fazer agora, solenemente, a declaração de que nem no presente nem para o futuro permitirei que entre Deus do céu e o meu país se interponha uma folha de papel escrita como se fosse uma segunda Providência”

Frederico Guilherme IV da Prússia

Hoje onde se lê “Deus do céu” deve ler-se “mercados”. A assinatura de Frederico Guilherme IV da Prússia pode ser substituída por ... (os candidatos nacionais e estrangeiros são muitos...)

I.

De um ponto de vista jurídico, o imposto é normalmente configurado como uma prestação pecuniária, coativa, unilateral, sem carácter de sanção exigida a cidadãos e a entes coletivos pelos poderes públicos fundamentalmente com objetivos financeiros, em nome de um princípio de solidariedade^[1]. Na sua essência é uma forma liberal que se traduz na extração monetária dos sectores não públicos para o sector público, característica que não é posta em causa pelo facto de a técnica fiscal poder ser utilizada em relação ao próprio sector público empresarial (sempre

[1] Todos os tributos (impostos, taxas, contribuições, tributos atípicos) estão sujeitos ao princípio da igualdade tributária sob a forma de princípio da capacidade contributiva ou de princípio da equivalência.

[2] Assim, NABAIS, J. Casalta, *Direito Fiscal*, 6.^o ed., 2011, p. 142.: a não atualização dos impostos de acordo com a taxa de inflação é um *silent tax* incompatível com o princípio da legalidade fiscal.

[3] A LEO 2012 (Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro) estatui, no art. 21.º que, durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), como medida excepcional de estabilidade orçamental “é suspenso o pagamento de subsídios de férias e de Natal ou quaisquer prestações correspondentes aos 13.º e, ou, 14.º meses às pessoas a que se refere o n.º 9 do artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2910, de 31 de Dezembro (...), cuja remuneração base mensal seja superior a 1100 euros”. Se esta remuneração se situar entre 600 e 1100 euros, haverá uma redução nos subsídios ou prestações, de forma a que o montante auferido resulte da seguinte fórmula: subsídios/prestações = $1320 - 1,2 \times \text{remuneração mensal}$. Quanto a aposentados, reformados, pré-aposentados e equiparados. o art. 25.º LOE 2012 consagra uma regra idêntica à prevista no art. 21.º para as pessoas que trabalham para o Estado e demais pessoas coletivas públicas.

[4] A Proposta de Lei de Orçamento para 2012 (PLOE2012) previa no seu artigo 18.º a “suspensão do pagamento de subsídios de férias e de Natal ou equivalentes” de funcionários públicos, de pessoas na reserva ou situação equiparada e de pessoas que prestem serviços, na modalidade de avença, à Administração Pública e recebam, direta ou indiretamente (através de pessoa colectiva), mais de 12 prestações mensais ao longo do ano. Por sua vez, o artigo 19.º estabelecia a “suspensão de subsídios de férias e de Natal ou equivalentes de aposentados e de reformados” (incluindo pré-aposentados ou equiparados) pagos pela Caixa Geral de Aposentações, I.P., pelo Centro Nacional de Pensões e, diretamente ou por

que este funciona em regime de mercado e de cálculo económico) ou à função pública.

No entanto, muitas vezes, a literatura económica considera como impostos fenómenos que, não o sendo no plano jurídico, produzem efeitos económicos similares aos de um imposto. É o caso da inflação um fenómeno económico a quem, no entanto, a doutrina jurídico-fiscal reconhece a produção de certos efeitos jurídicos^[2].

É, quanto a mim, também o caso dos cortes dos subsídios de Natal e de férias de funcionários públicos e pensionistas introduzidos pelos artigos 21.º e 25.º da Lei do Orçamento de Estado para 2012 (LOE 2012)^[3]. De facto, tais cortes têm, para os dois grupos sociais que os sofrem, efeitos similares aos de um aumento do IRS sobre vencimentos da função pública (categoria A) e sobre as pensões (categoria H). Deste ponto de vista, é indiferente que o poder político atue do lado da despesa ou do lado da receita: estamos perante medidas de efeito equivalente. É uma questão de forma, não de substância e as modificações introduzidas por iniciativa do PS, mitigando embora a violência das medidas propostas, não alteram a sua natureza^[4]. Não sendo

intermédio de fundos de pensões detidos por quaisquer entidades ou empresas públicas. As alterações introduzidas a esta proposta, por iniciativa do PS, vieram atenuar a violência contida na Proposta, mas não modificam, em substância, o problema. Outra figura prevista nesta proposta com características tributárias é o aumento de meia hora de trabalho sem remuneração para os trabalhadores do sector privado que, sendo um “subsídio normativo”, equivale, de facto, a um imposto em espécie cuja titularidade e cobrança o Estado outorga a empresas do sector privado.