

Reflexões em torno da Contribuição Extraordinária de Solidariedade [2013 e 2014]^[1]

Aquilino Paulo Antunes

Advogado

Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Doutorando na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

[1] O presente documento é uma versão actualizada do Relatório da fase escolar do curso de Doutoramento em Ciências Jurídico-Económicas, apresentado pelo signatário no seminário de Direito Financeiro I/II, com a análise adicional decorrente da entrada em vigor das Leis do Orçamento de Estado para 2014 e de rectificação ao mesmo Orçamento, que, nalguns aspectos, reformularam o tributo em apreço.

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. O problema e as características da Contribuição Extraordinária de Solidariedade; 2.1. O problema económico de base; 2.2. Das características do tributo; 3. Classificação da CES no panorama dos tributos públicos; 3.1. A tipologia dos principais tributos públicos; 3.2. A CES como contribuição financeira; 3.2.1. Rejeição da qualificação como segundo imposto sobre o rendimento; 3.2.2. Demonstração do preenchimento das características das contribuições financeiras; 3.2.3. A utilização da vertente do custo, ou do benefício, para a determinação do grupo de sujeitos passivos e a utilização da vertente da capacidade contributiva na repartição do encargo entre os membros do grupo e na determinação da medida do tributo; 4. Crítica ao desenho da CES; 4.1. Violação do princípio da igualdade – alargamento da incidência subjectiva a não beneficiários; 4.2. Da questão da reserva de regime geral; 4.3. Outros aspectos criticáveis; 4.4. Ineficiência do tributo na sua configuração actual; 5. Do Acórdão n.º 187/2013 do Tribunal Constitucional quanto à CES; 5.1. Descrição geral dos fundamentos do Acórdão; 5.2. Das críticas à decisão; 5.2.1. Quanto à caracterização do tributo; 5.2.2. Quanto à incidência subjectiva; 5.2.3. Quanto ao âmbito da decisão de não inconstitucionalidade; 6. Propostas de melhoria; 7. Conclusões.

1. INTRODUÇÃO

A actual situação económica do nosso país e os compromissos assumidos no âmbito do Memorando de Entendimento de 17 de Maio de 2011, nomeadamente o de equilíbrio das contas públicas, têm vindo a implicar um esforço acrescido de captação de receita, e de redução da despesa, pública.

As medidas de política destinadas à captação de receita, e à redução de despesa, pública têm, nos últimos tempos e em geral, sido aprovadas nas leis de Orçamento do Estado^[2].

Estas medidas fazem parte de conjuntos articulados, em termos tais que a invalidade de uma delas pode comprometer os objectivos visados e o equilíbrio orçamental^[3]. Em 2011 e 2012, o Tribunal Constitucional já se havia pronunciado sobre a conformidade constitucional de normas contidas nas leis orçamentais desses anos, sendo que, para 2011, sensível à excepionalidade dos anos que vimos atravessando, o mesmo órgão considerou constitucionais as medidas adoptadas e, para 2012, considerou inconstitucionais algumas normas. Esta decisão teve um impacto importante nas contas públicas e levou à adopção de medidas de captação de receita mais gravosas, designadamente através da Lei do Orçamento do Estado para 2013 (Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro). Face à experiência anterior, exigia-se do Legislador particular cuidado, de modo a evitar os efeitos consabidamente negativos e gravosos de uma nova declaração de inconstitucionalidade.

O presente trabalho analisa a denominada Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) criada pelo artigo 78.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2013 e mantida em vigor, com alterações, para 2014, pelas Leis n.ºs 83-C/2013, de 31 de Dezembro, e 13/2014, de 14 de Março.

O referido Orçamento para 2013 foi alvo de fortes críticas, consubstanciadas em pedidos de declaração de inconstitucionalidade de algumas das suas normas, incluindo as do referido artigo 78.º. Quanto a este, as críticas coincidiam, na sua maioria, na alegação de se tratar de segundo

[2] Uma solução que já tem sido alvo de críticas, atendendo ao facto de as dúvidas sobre a constitucionalidade de algumas normas poderem comprometer o equilíbrio e as próprias vigência e aplicação de toda a Lei do Orçamento de Estado.

[3] Franco, A. L. S. (1981), 217 e 225-243.