

A CONSTITUIÇÃO, A EQUAÇÃO E AS PENSÕES

Miguel Cadilhe (*)

1. O Estado resolve bem a equação dos fins e dos meios?

Respondo: Não, não resolve.

O Estado revela-se *excessivo e deficitário*, como o provam os usuais rácios da dívida pública e do esforço fiscal. Precisamos de um Estado regrado que resolva a “equação estrutural dos fins e dos meios”, assim lhe chamo (ver caixa).

“EQUAÇÃO ESTRUTURAL DOS FINS E DOS MEIOS”

**Fins ou Funções ou Despesas do Estado =
= Meios próprios (Impostos e contribuições + Taxas + Outras receitas) - Saldo.**

Ambos os membros da equação contêm fluxos/ano “estruturais”: corrigidos de efeitos do ciclo económico e de medidas extraordinárias (“temporárias” ou “pontuais”, no sentido que a UE lhes dá).

A regra europeia do “equilíbrio orçamental” estabelece que o saldo estrutural da equação não deve ser pior do que “- 0.5% do PIB” (conforme Tratado Orçamental). Mas o cenário que consta do livro *Sobrepeso do Estado* aponta para a necessidade de Portugal ir mais longe e melhorar progressivamente o saldo estrutural da equação até atingir “+0,7% do PIB” em 2021, estacionando a partir daí.

A “equação estrutural” requer soluções integradas e duradouras, permanentes. Estando o 2º membro saturado ou demasiado esforçado, as soluções “estruturais” têm de ser procuradas predominantemente no 1º membro da equação, ou seja, no domínio das funções e regimes do Estado, mediante uma *reforma estrutural do Estado*, que está por realizar.

2. A Constituição viabiliza a equação dos fins e dos meios?

Respondo: Não, não viabiliza.

A Constituição dita os *fins* e determina funções e regimes. Subalterniza ou omite a questão dos *meios*. E por isso, é a própria Constituição que abre caminhos aos políticos e burocratas para que eles os percorram com más e péssimas resoluções da “equação” e acabem por um dia chegar a uma “equação impossível”, equação sem solução, quero dizer, sem solução constitucional ou com soluções de duvidosa constitucionalidade e, em qualquer caso, flagelando a sociedade e a economia e provocando graves problemas, de que o desemprego é seguramente o pior, mas de que as roturas da confiança também deixam e deixarão os seus estragos por muitos anos.

Há, pois, uma longa questão de *viabilidade constitucional* das funções e dimensão do Estado. Vem desde 1976. A Constituição impõe ao Estado funções e obrigações que, está mais do que visto, têm de ser reponderadas na extensão, na

profundidade e nos regimes. Ou, pelo menos, têm de ser *temperadas por princípios gerais* dentro da própria Constituição.

A revisão da Constituição requer a maioria de dois terços do Parlamento. Isso é mau e é bom, porque a dificuldade endurece e os maiores partidos têm a seriíssima responsabilidade do *entendimento sobre o quadro* basicamente essencial e perene nesta questão de viabilizar a “equação estrutural”. Foram aliás os Partidos, durante anos e anos, e foi na recta final o PS, quem trouxe a “equação” até à miserável e desonrosa situação da impossibilidade e do colapso de 2011.

Defendo a inscrição de *princípios constitucionais de temperança* por respeito à “equação estrutural dos fins e dos meios”. Julgo que a *temperança* está absolutamente ausente da letra da Constituição.

Defendo, igualmente, instituições públicas mais fortes, independentes, temíveis, nas áreas da *vigilância das finanças públicas*. Não devemos apagar os factos. O colapso de 2011 ocorreu pela confluência de diversas causas e também porque falhou essa *vigilância* quando o Estado *wagneriano* exorbitou na despesa corrente e nos investimentos públicos, directos ou em regime de PPP.

3. A equação implica amputar “pensões contributivas”?

Respondo: Não, não implica.

O presente ponto não é especializado, nem definitivo, nem inquestionável, é apenas, digamos, uma modesta tentativa colocada em cinco frentes: pensar a questão qualitativamente; arrumar conceitos; quantificar (não o fiz); desenhar a operacionalidade (não o fiz); e o mais importante, contribuir para a construção de uma *matriz-base ou tronco comum de ideias, com vista a um “contrato social de viabilização”* (articulando, se possível, com o *entendimento constitucional*, ponto 2, supra). Como falta fazer contas e quantificar analiticamente as ideias, isso poderá obrigar a repensar algumas das configurações que de seguida apresento.

No sistema público de pensões distingo e separo três patamares:

A) Pensões “assistenciais” e similares (são pura despesa do Orçamento do Estado);

B) Pensões “contributivas” ou “contratuais” (são uma “espécie de dívida pública” na exacta medida do *cálculo financeiro e actuarial* sobre os descontos efectuados e a esperança de vida);

C) Acréscimos de A e B por “liberalidades” políticas (são meros actos de discricionariedade, por vezes temeridade, assentes em “boas intenções”, eleitoralismos, ausências de fundamento económico, ilusões de crescimento do PIB pujante e incessante, ilusões de pleno-emprego, ilusões demográficas, não aplicação da “condição de recursos”, etc).

3.A. O patamar **A**, o das pensões “assistenciais”, é uma das mais respeitáveis vertentes do Estado Social e da *política orçamental redistributiva*. É despesa a reexaminar, a par de outras despesas sociais, por critérios de equidade e justiça social, por um lado, e dimensão e sustentabilidade do Estado (a “equação estrutural”), por outro. E também por critérios da citada “condição de recursos”,

cuja efectividade de verificação, dizem, está ainda muito distante do que deveria ser.

3.B. O patamar **B**, o das pensões “contributivas”, é uma das vertentes do Estado pessoa contratual e pessoa de bem. E é questão de honra, que atinge os alicerces da confiança e da democracia. Quem descontou é uma espécie de titular moral, se o não for jurídico (que para mim é), de um “activo contributivo” sobre o Estado. Como se define o “activo contributivo”? É a soma “capitalizada” de todos os descontos, os seus e os da entidade patronal, que sejam imputáveis à pensão de reforma. É uma operação de *cálculo financeiro* sobre toda a carreira contributiva, desde o início dos descontos até à data da reforma ou aposentação (aqui observa-se um erro frequente, o da capitalização sem juros, o que transtorna os raciocínios).

Desse activo decorre o cálculo da pensão, que deve ser função da *esperança de vida* à data do início da pensão e mais tarde, quando ocorrer alteração da tabela. É uma operação de *cálculo actuarial*.

Alguns dos descontos efectuados poderão sofrer de deficientes registos, mas haverá formas sucedâneas de os estimar. E o Estado tem obrigações especiais no caso dos descontos para a CGA.

3.B.1) O que acontece às pensões em curso? As pensões que estiverem dentro dos *cálculos técnicos* constituem um impecável, intocável e indestrutível direito “contratual” do cidadão sobre a República – não se venha dizer que não há “contrato” –, direito esse reforçado por considerações de ordem ética. As pensões que estiverem acima dos *cálculos técnicos* podem ser vistas, nessa parte excedentária e só nessa parte, como uma “liberalidade” política, transitando o excesso para o patamar **C**, aí sendo revogável atenta a “equação estrutural” do Estado. Ou como uma pensão “assistencial”, transitando o excesso para o patamar **A**), aí sendo submetido ao referido reexame e à “condição de recursos”.

3.B.2) Quebrar “contratos” e amputar pensões contributivas? Por que razão há-de o Estado quebrar as suas obrigações contratuais neste domínio dos pensionistas contributivos, os fracos, e não há-de fazer o mesmo noutros domínios contratuais, os fortes, como, por exemplo, dívida pública (o que, em boa verdade, não preconizo)? Por que razão há-de o Estado amputar aqui e não há-de o Estado amputar em outras funções e regimes públicos? E atenção: <<Se a amputação for permanente, equivalerá matematicamente a um imposto “one shot” sobre o “activo contributivo” dos pensionistas, com sérios problemas de equidade se não houver um “one shot” geral>> (in *Sobrepeso do Estado*, cit, p 120).

Se há um leque de opções políticas (em que incluo uma recomposição fiscal e a dita reforma estrutural das despesas), por que razão há-de o Estado accionar umas e não todas as opções? Por exemplo, por que razão não há-de o Estado aplicar muito mais extensivamente o regime do *utilizador pagador equitativo*?

3.B.3) Sistema de repartição? Quem há muito decidiu aplicar o sistema de “repartição” contributivo, e não de “capitalização”, foi o Estado nas suas vestes políticas, não foi o contribuinte individual, ele nem sabia o que isso era, para ele tudo assentava na confiança que o Estado merecia e aliás impunha numa espécie

de “contrato de poupança forçada”. Salvguardo correcções técnicas, matemáticas por exemplo, como as trazidas por nova tabela de esperança de vida superior à antiga (estes cortes técnicos das pensões do patamar **B** são justos e devem ser feitos, ou continuar a ser feitos, podendo eventualmente reconduzir o pensionista ao patamar **A**).

Quanto à geração que agora desconta, deverá funcionar a mesma lógica acima descrita do “activo contributivo”, a que se contrapõe uma espécie de dívida pública. O Estado tem de resolver a dita “equação estrutural” sem lançar guerra entre gerações. É erróneo, injusto e perigoso deixar correr o *afrontamento geracional*.

3.C. O patamar **C**, das “liberalidades” e “generosidades” políticas, é uma das vertentes do Estado imprudente, incontido, por vezes festivo e irresponsável. E é uma falha das instituições da República que têm por missão vigiar a sustentabilidade das finanças públicas.

O patamar **C** deve ser bem explicado e, a meu ver, deve ser eliminado como consequência da “equação estrutural dos meios e fins” (já agora, por coerência, deveriam ser eliminadas todas as outras espécies de “liberalidades”, existentes noutras áreas do Estado). São desvarios políticos de “quem dá o que não tem”. Por exemplo, a insuportável regra legal de cálculo da pensão sobre os últimos salários, ou os melhores salários, e não sobre a totalidade da carreira, pode ser incluída em **C**. Todos temos de admitir que a crise não pode deixar tudo imune. As expectativas e pressupostos dos beneficiários do patamar **C** merecem consideração mas são talvez comparáveis às expectativas respeitantes ao IRS, ora este muda nos escalões e nas taxas. Salvguardaria em **C** o que possa ser reclassificado como patamar **A**.

O problema é que precisamos de *delimitar o âmbito do patamar B*, relativamente aos patamares **A** e **C**, por um método o mais objectivo e transparente possível.

(*) Sobre o ponto das pensões, faço declaração de *não-interesses*: quase não me tocam, como pensionista, os patamares A, B, C. Sobre vários aspectos do escrito, remeto para o livro *Sobrepeso do Estado em Portugal*, 2ª ed, 2013, designadamente: p 29/30 e 159/61, Estado excessivo; p 33/8, regras europeias; p 43/5, equação estrutural dos fins e dos meios; p 49/57, cenários; p 85/96, Constituição, temperança e vigilância; p 114/21, utilizador-pagador, pensões; p 172/4, Estado social e politica redistributiva.