

Contributo para a Apreciação Pública do Proposta Lei Nº 236/XII

Diploma:	Proposta Lei
N.º:	236/XII
Identificação do sujeito ou entidade:	APRe! -Associação de Aposentados, Pensionistas e Reformados
Morada ou Sede:	Rua do Teodoro, 72-2º Esq.
Local:	Coimbra
Código Postal:	3030-213 Coimbra
Endereço Eletrónico:	apre2012@gmail.com
Texto do Contributo:	A APRe!- Associação de Aposentados, Pensionistas e Reformados envia, em anexo, um parecer sobre a Contribuição de Sustentabilidade a entrar em vigor em 2015 e que se destina a substituir a Contribuição Extraordinária de Solidariedade. A APRe! solicita a sua participação nas audiências que a Comissão Parlamentar se encontra a levar a cabo no âmbito da discussão pública dessa Proposta de Lei.
Data:	04-07-2014 2:30:45

Coimbra, 4 de Julho de 2014

Exmo. Senhor Presidente da Comissão Parlamentar da Segurança Social e Trabalho

A APRe! – Associação dos Aposentados, Pensionistas e Reformados remete o seu Parecer sobre a Proposta de Lei Nº 236/XII – Contribuição de Sustentabilidade (inter alia)

PARECER

DA INCONSTITUCIONALIDADE dos artsº 2º, 4º e 5º da Proposta de Lei nº 236/XII. Violação do princípio da confiança (artº 2º da CRP) e do direito à segurança social (artº 63º da CRP)

Na exposição de Motivos da Proposta de Lei em causa, o Governo elenca um conjunto de razões que ou não ocorrem de todo na realidade, ou não correspondem à descrição que delas é feita na mesma Exposição.

Respigando do texto preambular os tópicos mais afastados da realidade, examinemo-los um a um:

I – SISTEMA DE REPARTIÇÃO? – A FALSA RAZÃO DA AUTO-SUSTENTABILIDADE

Diz o Governo:

“O sistema público de pensões português é composto pelo sistema previdencial e pelo regime de protecção social convergente, abrangendo ainda o regime gerido pela Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores. O sistema é gerido em repartição, pelo que as pensões actualmente em pagamento são suportadas pelas contribuições dos trabalhadores no activo e respectivos empregadores e por transferências do Orçamento de Estado ...”

Estas afirmações são contraditórias nos termos.

Com efeito, o que é próprio do sistema de repartição é a distribuição pela geração dos actuais reformados das contribuições pagas pelos actuais activos: trabalhadores e empregadores.

As transferências do Orçamento de Estado para o Orçamento da Segurança Social, com efeito, não são características, ou típicas, deste sistema de repartição.

Tais transferências, nos termos da Lei, destinam-se a assegurar o financiamento dos regimes não contributivos ou escassamente contributivos, bem como da Acção Social.

Isto é, embora possam integrar o sistema público de pensões – no que toca ao pagamento das pensões sociais, por exemplo -, não integram o sistema previdencial, de base contributiva e sinalagmática, ao contrário do que o Governo afirma.

Aliás, logo à frente, ainda na Exposição de Motivos, foge-lhe ao Governo a boca para a verdade, ao referir o seguinte: “Este modelo de financiamento (de repartição) tem subjacente um contrato implícito baseado no **princípio da solidariedade entre gerações**, assegurando que **as gerações vindouras terão o sistema a funcionar de forma igualmente fiável face às suas contribuições, tal como as gerações beneficiárias presentes.**”

Mas percebe-se a necessidade que o Governo teve de introduzir esta prótese das transferências do OE – que configura uma distorção teórica no sistema de repartição – na justificação da CS.

Tal “habilidade” deve-se ao impropriamente chamado regime de protecção social convergente, isto é, da Caixa Geral de Aposentações.

Como se sabe, a CGA constitui hoje um grupo fechado, não admitindo, desde 2005, novos beneficiários – nem recebendo as quotizações respectivas.

Não recebendo, por decisão do próprio Governo, mais contribuições, e aumentando o número de reformados, graças às políticas públicas de redução de efectivos na Administração Pública, também por via das reformas antecipadas, é tautológico que não pode haver repartição.

Pois se não há que repartir ...

Mas tal resulta de opções políticas dos sucessivos Governos.

Assim, **a existência de défice nesse sub-sistema constitui uma inevitabilidade provocada pelo poder político – pelo que terá de ser o Orçamento de Estado a cobrir esse mesmo défice.**

Na verdade, a questão da auto-sustentabilidade do sistema de protecção social convergente, a pretexto da necessidade de não efectuar transferências do Orçamento de Estado para a CGA, que o Governo expressamente invocou a propósito da CES na Lei do OE para 2013, não pode ser colocada como fundamento da presente medida.

Como se refere no Acórdão nº 862/2013 do Tribunal Constitucional, relativo à chamada “convergência das pensões”, “... em virtude de opção político-legislativa ..., o sistema de pensões na Caixa foi fechado a novas inscrições a partir de 1 de Janeiro de 2006.” – capítulo 39 do Acórdão.

Ora – prossegue o Acórdão -, “ **O horizonte para um sistema destes nunca poderá ser a autossustentabilidade, precisamente por que há a certeza de que o sistema tem que ser financiado externamente.** Neste sistema, fechado a novos subscritores, a redução de pensões não é uma medida que por si só tenha capacidade para salvaguardar a sustentabilidade do sistema. Com efeito, o autofinanciamento da CGA já está comprometido com a insuficiência das quotizações para pagar as pensões existentes no momento do seu pagamento e não é a redução de pensões que o vai salvar.” – idem, ibidem.

II – CS EM SUBSTITUIÇÃO DA CES?

A segunda invocação mistificatória de razões levadas à Exposição de Motivos é a seguinte:

“... importa relevar que a CES é uma medida de carácter transitório. A sua excepcionalidade implica um trabalho contínuo com vista à sua substituição por medidas duradouras ... que produzam efeitos imediatos.”

Ora, há aqui profunda contradição.

Com efeitos, se há substituição, isto é, se se trata – a CES – de medida fungível, trocável por outra, ainda por cima com “efeitos imediatos”, está destruído o carácter excepcional – isto é irrepetível, não fungível – da medida.

Cumprido, aliás, salientar que foi só essa nota de excepcionalidade que levou o TC a transigir com a CES em 2013 – excepcional, tendo em conta o Memorando de Entendimento.

Desaparecendo os pressupostos que conduziram à declaração excepcional de constitucionalidade da CES em 2013, não pode agora a sua suplente CS obter o acolhimento constitucional.

Poderia o Governo invocar, na verdade, a circunstância de o Tribunal Constitucional, no seu acórdão nº 187/2013, de 5 de Abril de 2013 (publicado no D.R., nº 78, de 22 de Abril de 2013) se ter pronunciado, a propósito de uma norma da Lei do Orçamento de Estado para 2013 – o artº 78º, 1 e 2 -, respeitante à CES – Contribuição Extraordinária de Solidariedade –, decidindo pela conformidade constitucional dessa norma da Lei do Orçamento para 2013.

Porém, os fundamentos que conduziram à mencionada declaração de constitucionalidade não são convocáveis para a CS.

Em primeiro lugar, **o juízo de constitucionalidade do artº 78º, 1 e 2 da Lei do Orçamento de Estado para 2013 foi proferido tendo em conta a situação de excepção em que o País se encontrava – e invocando expressamente a previsão de vigência restrita ao ano orçamental de 2013, quanto à aplicabilidade da medida.**

Como se estabelece no citado acórdão: “Perante a conjugação de uma diminuição das receitas do sistema de segurança social, face ao forte aumento do desemprego, redução dos salários e às novas tendências migratórias, com um aumento das despesas com o apoio ao desemprego e às situações de pobreza, e à consequente necessidade do Estado subsidiar o sistema de segurança social, agravando desse modo o défice público, **o legislador, a título excepcional e numa situação de emergência, optou por estender aos pensionistas o pagamento de contribuições do sistema de segurança social do qual são directa ou indirectamente beneficiários, apenas durante o presente ano orçamental.**” – sublinhado nosso.

O que é dizer que, se a medida fosse para durar mais do que um ano, a questão da inconstitucionalidade teria de ser de novo convocada, mas em novos termos.

Além disso, como é público e notório, o Primeiro-Ministro vem afirmando ser necessário imprimir uma natureza duradoura aos cortes como os da CES – o que constitui o exacto oposto da doutrina do Acórdão do Tribunal Constitucional sobre essa medida, no que respeita ao carácter excepcional, que a Constituição pode tolerar, quanto aos cortes.

Essa invocação de uma necessidade duradoura de cortes nas pensões coloca-se ostensivamente fora do campo de tolerância definido pelo TC quanto a esta matéria.

Para o TC, segundo a doutrina do Acórdão nº 187/2013, “excepcional” equivale a “durante apenas o ano de 2013”.

Importa ainda anotar que o TC foi sensível, para o juízo de prevalência do interesse público na validação constitucional da CES em 2013 – no sentido do contraponto à verificação dos índices ou pressupostos que integram a tutela da confiança, ínsita no princípio do Estado de Direito, artº 2º da CRP –, foi sensível, dizíamos, aos efeitos da medida no objectivo de redução da despesa pública.

(Representava cerca de 800 milhões de euros, se bem nos recordamos.)

Citando de novo o acórdão nº 187/2013, de 5 de Abril de 2013: “No caso concreto, a imposição de um tributo com a natureza de uma contribuição para a segurança social, traduz-se, em grande parte, na imediata redução de despesa por via da dedução de uma percentagem dos montantes devidos a título de pensão de reforma ou de aposentação pelas próprias entidades a que está consignada e, noutra parte, incidindo sobre titulares de complementos de reforma e de pensões com um regime especial, corresponde a uma forma de financiamento que é assegurada pelos beneficiários ativos de prestações. 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.”

No entanto, na perspectiva de uma interpretação da constitucionalidade das normas infraconstitucionais à sombra do Memorando de Entendimento, como foi então o caso, o certo é que o Programa que tal Memorando incorpora terminou no passado dia 15 de Maio.

Nessa data, cessaram os fundamentos do invocado interesse público que têm servido como argumento para a preterição da apreciação da constitucionalidade das medidas legislativas visando as pensões sob o parâmetro da protecção da confiança.

A partir de então, nenhum argumento sustentará a tese da emergência transitória como contraponto à referida protecção da confiança – mesmo em sede de apreciação e declaração da inconstitucionalidade das normas, com força obrigatória geral.

Como se sabe, o “ajustamento” durará mais de 20 anos, como tem salientado o Presidente da República e mesmo o Governo.

Para a maioria dos pensionistas, por razões de idade, no prazo de 20 anos estarão mortos – para eles, esse prazo não será transitório, mas definitivo.

O que é dizer que **o carácter de excepcionalidade que tem servido de suporte legitimador de algumas decisões mais sensíveis do Tribunal Constitucional apenas poderá ser compatível com a vigência do Memorando de Entendimento em sentido estrito**; e já não com o necessariamente longo processo de ajustamento.

Este não tem consistência para configurar um interesse público de tal forma intenso que prevaleça sobre a convocação dos parâmetros que integram a protecção da confiança.

III – O PRINCÍPIO DA CONFIANÇA

Por outro lado, e especialmente no que respeita ao sistema de protecção social convergente, o governo tem estimulado o mecanismo de aposentações antecipadas, com penalização quanto à fórmula de cálculo da pensão inicial.

Esta possibilidade de antecipação da idade da aposentação na função pública foi objecto de sucessivas ofertas legislativas por parte dos vários Governos, com o objectivo de diminuir a despesa pública e de reduzir de forma significativa o número dos trabalhadores do Estado: os aposentados recebem menos do que os funcionários no activo; e os mecanismos de diminuição da forma de cálculo da pensão inicial têm tornado as pensões de aposentação pagas pelo Estado cada vez mais distantes do vencimento no activo.

(Nesse sentido, Decreto-Lei nº 1/2004, de 15 de Janeiro, que aditou o artº 37º-A ao Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei nº 498/72, de 9 de Dezembro; Lei nº 60/2005, nomeadamente os seus artsº 4º, 5º e 7º; Lei nº 52/2007, de 31 de Agosto, nomeadamente a nova redacção do artº 5º da Lei nº 60/2005; Lei nº 11/2008, de 20 de Fevereiro, nomeadamente os seus artsº 4º, 5º, 6º, 7º e 8º; Decreto-Lei nº 238/2009, de 16 de Setembro, no que toca às alterações dos artsº 39º e 43º do Estatuto da Aposentação; Lei nº 3-B/2010, de 28 de Abril, no que toca ao artº 29º, que alterou mais uma vez o artº 37º-A do Estatuto da Aposentação, relativo à reforma antecipada.)

Ao mesmo tempo, só nos últimos anos e no âmbito dos sucessivos Programas de Estabilidade e Crescimento, estabeleceu-se a convergência com o sistema privado de formação das pensões; diminuiu-se em 10% a remuneração-base do cálculo da pensão inicial; retirou-se depois o valor das contribuições para a CGA dessa base de cálculo; alargou-se a idade mínima legal da aposentação; estabeleceu-se o factor de sustentabilidade; e estabeleceu-se igualmente o mecanismo de penalização das reformas antecipadas – tudo com o objectivo confesso de diminuir a despesa pública.

Milhares de reformados da Administração Pública requereram a aposentação e conformaram-se com as penalizações que as suas pensões iriam sofrer em resposta a essa oferta e interesse do Estado.

Configuraram – quer no sistema de protecção social convergente, quer no sistema geral de Segurança Social – que os valores de pensões que iriam receber seriam mantidos e actualizados anualmente pela CGA e pelo ISS, como era expectável, sendo susceptíveis de manter, com um relativo equilíbrio, o modo e trem de vida, os hábitos e o consumo de bens e serviços, de forma aproximada a quando se encontravam no activo.

Projectaram, deste modo, a sua vida futura à sombra desse que consideraram pressuposto fiável e seguro: o cumprimento, pelo Estado, das condições acordadas

com a passagem à aposentação e à reforma, mormente a estabilidade da respectiva pensão.

Os reformados, pelas reformas por motivo de idade e de longevidade da carreira contributiva, já não estão em tempo, por altura da aposentação ou da reforma, de encetar uma nova carreira profissional, nem de emigrar, nem de optar por um sistema alternativo ou complementar de protecção social.

A sua expectativa fundava-se na segurança jurídica que pensavam decorrer de uma relação obrigacional complexa, qual é a relação de aposentação e de reforma, que se foi formando ao longo de mais de 35 anos, em que os AA. sempre cumpriram os seus deveres contributivos, mas que se consolidou, firmou e tornou estável com o evento da passagem à situação de aposentação ou de reforma.

Por outro lado, **como salienta o TC, no Acórdão 353/2012, de 5 de Julho de 2012, a questão da lesividade dos cortes do valor das pensões não pode ser vista isoladamente de outras agressões sobre as retribuições ou sobre as mesmas pensões:** “Esta ablação (dos subsídios de férias e Natal, que é o tema do Acórdão) é cumulada com as prévias reduções já impostas no ano anterior pelos artigos 19º, 23º e 161º da Lei nº 55-A/2010, de 31 de Dezembro ... Há ainda que tomar em consideração que foi adoptada em 2010, 2011 e 2012 (e 2013 e 2014, acrescentaremos nós) uma política de congelamento dos salários do sector público, e nos dois (agora, quatro) últimos anos das pensões, cuja manutenção nos anos seguintes se encontra prevista nos memorandos que consubstanciam o PAEF, o que, relacionado com o fenómeno da inflação, resulta numa redução real desses salários e pensões equivalente às taxas de inflação verificadas nesse período.”

Com um acrescento: para além de todos os fenómenos de redução do montante real das pensões acima alinhados se terem verificado relativamente às pensões, estas sofreram ainda, em 2013, os efeitos da CES, na medida em que o TC permitiu a aplicação dessa medida nesse ano – o mesmo se verificando em 2014 –, sendo ainda invocável a degradação dos rendimentos líquidos dos reformados, como efeito dos novos escalões do IRS, bem como a aplicação, nos últimos anos, da sobretaxa de 3,5% sobre o IRS.

IV – DA VIOLAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA SOCIAL (artº 63º da CRP)

Por sua vez, também **o direito à segurança social, assegurado pelo artº 63º da Constituição da República e que deve ser considerado um direito análogo, ou da mesma natureza, dos direitos fundamentais, se mostra violado pela intensidade e desproporção da agressão que vem sendo causada pelas sucessivas Leis do Orçamento de Estado e leis avulsas, como é agora o caso, às pensões de aposentação e de reforma.**

Susceptível de afectar negativamente uma das funções das prestações do sistema de segurança social substitutivas dos rendimentos do trabalho, como é o caso das pensões de aposentação – **o princípio da substituição e da estabilidade da respectiva taxa.**

(No sentido da natureza jusfundamental do direito à Segurança Social se pronuncia o referido Acórdão do TC, nº 862/2013:

Para a doutrina deste Acórdão, tal “não significa uma absoluta intangibilidade do direito à pensão, mas sim que **o referido direito passa a beneficiar da protecção específica correspondente, nomeadamente dos princípios estruturantes do Estado de Direito, como a protecção da confiança ou da proporcionalidade, apenas podendo ser suprimidos ou diminuídos com observância desses mesmos princípios.**”

Traduzindo esta doutrina para a presente proposta, não se verifica a prevalência destes princípios, nomeadamente o da proporcionalidade, como fundamento para a lesão do direito dos AA. à segurança social.

A propósito dos cortes dos subsídios de férias e Natal em 2012, importa lembrar que o TC, no seu referido Acórdão nº 353/2012, defendia que “... nenhuma das imposições de sacrifícios descritas tem equivalente para a generalidade dos outros cidadãos que auferem rendimentos provenientes de outras fontes, independentemente dos seus montantes.” – D.R., 1ª Série, de 20.7.2012, p. 3856.

A mesma desigualdade essencial se mantém na presente Proposta de Lei.

Ainda a este propósito, da existência e da lesão do direito à segurança social, o Acórdão cita, no capítulo 21, por sua vez, o pretérito Acórdão do TC nº 581/95, que configura a reforma como “a alternativa de repouso com garantia de um “sucedâneo” da retribuição, antes percebida pela prestação de trabalho.”

Neste mesmo sentido, de adequação entre a retribuição auferida no activo e o correspondente valor da pensão, designada como “taxa de substituição”, o Acórdão refere o entendimento de que o âmbito do direito garantido pelo artº 63º, 3 da CRP compreende as “prestações pecuniárias destinadas a garantir as necessidades de

subsistência derivadas de várias situações, como a interrupção, redução ou cessação de rendimentos de trabalho, **com o objectivo de garantir, de modo tanto quanto possível aproximado, rendimentos de substituição dos rendimentos de trabalho perdidos.**

Ora, **tal efeito de substituição é definitivamente afectado, de modo negativo, pela sucessão de medidas legislativas de diminuição e degradação das condições da formação da pensão e respectivos montantes, de par com cortes nas pensões já objecto de atribuição atempada ou com contribuições e sobretaxas sobre elas, bem como de agravamentos fiscais de dimensão avultada, ao longo dos últimos 3 ou 4 anos** – elenco de que o Acórdão nº 363/2012 dá rigorosa descrição.

Tal degradação transforma numa miragem a própria ideia de taxa de substituição, configurando, também por esta via, a violação do direito à segurança social conferida como direito fundamental pelo artº 63º, 3 da CRP.

Convoca-se ainda, em abono da posição defendida pela APRe! nesta matéria, a doutrina do Acórdão do TC nº 187/2013, de 5 de Abril, ao qualificar o sistema vigente de acesso à pensão como um **“sistema de benefício definido”, no sentido de “que se garante a cada pensionista uma taxa fixa de substituição sobre os vencimentos de referência”,** com reflexos “ na tutela do investimento na confiança, que, sem dúvida, é de presumir ter existido por parte do titular do direito ...”

As disposições propostas – artsº 2º, 4º e 5º da Proposta de Lei nº 236/XII, violam, destarte, o direito à segurança social, estabelecido no artº 63º, 3 da CRP

V – O PRINCÍPIO DA CONTRIBUTIVIDADE

A Exposição de Motivos refere ainda que “os beneficiários actuais e futuros deste sistema – que são os principais interessados na sua sustentabilidade financeira – devem participar (no) esforço ...” com vista à dita sustentabilidade.

Já acima se explicou que, de acordo com a jurisprudência do TC, pelo menos no que diz respeito ao sistema de protecção social convergente – CGA -, a questão da auto-sustentabilidade não se coloca.

Quanto ao regime geral, também se não vê que, sem grave distorção dos princípios, se possa convocar a participação dos beneficiários no financiamento dos próprios benefícios de que são já titulares como direito próprio.

Por absurdo, se o Governo, por políticas públicas por si discricionariamente prosseguidas, fizesse minguar as receitas da TSU, ou persistisse no englobamento da novos grupos profissionais, como no caso da Banca ou da PT, no regime geral, no que

toca ao pagamento dos benefícios, mas sem contrapartidas no que toca às respectivas reservas matemáticas, poderíamos chegar à situação limite de a Contribuição de Solidariedade dos actuais reformados acabar por ser igual ao valor da própria reforma – assim a pretensão da auto-sustentabilidade o exigisse.

Por definição da melhor doutrina, **uma contribuição, como uma taxa, deverá ser a contrapartida de um específico serviço prestado ao seu pagador.**

Ora, a CS não corresponde a esse figurino.

A APRe! teve ocasião de manifestar a sua concordância com o entendimento do Senhor Presidente da República quanto à natureza fiscal da CES, assim se afastando, nessa parte, da decisão confirmatória do TC.

Mesmo, no entanto, que se acolha a perspectiva do TC sobre a natureza da CES como contribuição, ela não deixa de constituir, enquanto contribuição, uma contrapartida por uma nova prestação – que a contribuição se destina a pagar.

VI – COMENTÁRIO FINAL

Não se resiste a um apontamento suscitado pelo texto da Exposição de Motivos.

A certo passo, o Governo refere-se aos “... compromissos de sustentabilidade das finanças públicas (como) ... incorporados na Lei do Enquadramento Orçamental ... aprovada pelos **partidos do arco da governação ...**”

Lê-se – e não se acredita.

Que os comentadores políticos tenham cunhado essa expressão – “partidos do arco da governação” (há quem lhe chame “arco da governabilidade”, como o Senhor Vice-Primeiro Ministro) – para delimitarem o campo dos partidos habilitados a governar-nos, referindo-se ao PS, ao PSD e ao CDS, como se não houvesse mais mundo e mais democracia fora desse núcleo, ainda se pode aceitar, embora discordando.

Mas que seja o Governo, órgão de soberania, para mais num documento de Estado – uma Proposta de Lei, a enviar à Assembleia da República – a deixar assim de fora a representação de metade dos portugueses, é, no mínimo, bizarro.

Quem sabe, ainda a aprovam assim ...

A APRe! solicita a sua participação nas audiências que a Comissão Parlamentar se encontra a levar a cabo no âmbito da discussão pública dessa Proposta de Lei.

A Presidente das Direcção,

Maria do Rosário Gama