

OE-2017: um orçamento que amordaça as funções sociais do Estado e o investimento público para reduzir em mais de 33% o défice orçamental

Neste estudo, utilizando os dados divulgados pelo governo no OE-2017, analisam-se aspetos do orçamento que terão um impacto grande na vida não só dos trabalhadores da Função Pública mas também de todos os portugueses em 2017, cujos pontos mais negativos (pelo menos alguns) ainda se devia procurar corrigir no debate na especialidade na Assembleia da República, nomeadamente:

- (1) O valor insuficiente do orçamentado em 2017 para despesas com pessoal, para o SNS, para o ensino público e para a segurança social, o que determina que, em 2017, a atualização das remunerações dos trabalhadores congeladas desde 2010 não se fará, nem as novas contratações necessárias e as “Funções sociais do Estado” vão continuar a enfrentar grandes dificuldades para satisfazer necessidades essenciais dos portugueses;
- (2) O investimento público insuficiente para combater a anemia económica, promover a recuperação e o desenvolvimento do país e para criar emprego suficiente;
- (3) Os elevados encargos com dívida pública (8.297 milhões € em 2017) que sufocam o país, com um valor superior às transferências do OE para o SNS, ou para a Segurança Social para combater a pobreza, sendo praticamente igual ao que se gasta em Portugal com o ensino básico, secundário e superior, e o dobro do investimento público em 2017.

A análise da proposta de Orçamento do Estado para 2017 é difícil mesmo para aqueles que estão habituados a analisar orçamentos do Estado. E isto porque o Relatório explicativo que acompanha o OE-2017 está elaborado tendo como base comparativa um “orçamento ajustado de 2016”, que tem valores diferentes dos valores que o ministro das Finanças mais tarde apresentou na Assembleia da República, e que constam de dois documentos, designados Anexo I e II, o que põe em dúvida conclusões do Relatório .

O ESTRANGULAMENTO FINANCEIRO DAS FUNÇÕES SOCIAIS DO ESTADO VAI CONTINUAR ASSIM COMO AS DIFICULDADES NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS À POPULAÇÃO

Apesar das dificuldades referidas anteriormente, procuraram-se construir alguns quadros que permitissem ficar a conhecer minimamente a forma como são tratadas no OE-2017 matérias vitais não só para os trabalhadores da Função Pública mas também para todos os portugueses, nomeadamente “as funções sociais do Estado” (*saúde, educação, segurança social*), o investimento público (*motor da criação de emprego e recuperação do país*), e os encargos com a dívida pública (*que absorvem uma parte significativa dos recursos do Estado necessários para outros fins*). O primeiro quadro é o que contém dados que permitem analisar a evolução do gasto em 2015 e 2016, e do orçamentado para 2017, com as “Funções sociais do Estado” (*SNS, Ensino, e combate à pobreza em Portugal*).

Quadro 1 – Despesa com as Funções sociais do Estado financiada pelo Orçamento do Estado

| DESIGNAÇÃO | 2015 | 2016 | 2017 (OE) | Variação | Variação | Variação | Variação |
|--|-------------|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | (executado) | (Estimativa) | | 2015-2016 | 2016-1017 | 2015-2016 | 2016-2017 |
| | Milhões € | Milhões € | Milhões € | Milhões € | Milhões € | Em % | Em % |
| 1-SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE (SNS) | | | | | | | |
| 1.1.Transferencia do OE para o SNS | 7.877,5 | 7.994,2 | 8.078,7 | 116,7 | 84,5 | 1,5% | 1,1% |
| 2- ENSINO BÁSICO E SECUNDÁRIO | | | | | | | |
| 2.1.Despesa efetiva consolidada | 5.863,6 | 6.149,9 | 5.902,6 | 286,3 | -247,3 | 4,9% | -4,0% |
| 2.2.Funcionamento em sentido estrito | 4.545,9 | 4.794,0 | 4.479,6 | 248,1 | -314,4 | 5,5% | -6,6% |
| 2.3.Ensino particular e cooperativo | 239,9 | 254,3 | 223,0 | 14,4 | -31,3 | 6,0% | -12,3% |
| 2.4.Educação pré-escolar | 468,0 | 462,4 | 529,4 | -5,6 | 67,0 | -1,2% | 14,5% |
| 3-CIENCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR | | | | | | | |
| 3.1.Despesa efetiva consolidada | 2.175,3 | 2.250,3 | 2.384,9 | 75,0 | 134,6 | 3,4% | 6,0% |
| 3.2.Ensino superior e ação social | 1.069,2 | 1.098,7 | 1.115,2 | 29,5 | 16,5 | 2,8% | 1,5% |
| 4- TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL | | | | | | | |
| 4.1.Transferencia do OE para cumprimento da LBSS | 6.219,1 | 6.620,7 | 6.736,9 | 401,6 | 116,2 | 6,5% | 1,8% |

Entre 2015 e 2016, as transferências do Orçamento do Estado para o SNS aumentaram em 116,7 milhões € (+1,5%), enquanto em 2017 aumentarão apenas 84,5 milhões € (*que certamente nem dará para suportar o acréscimo de despesa com pessoal resultante do pagamento das remunerações sem cortes dos profissionais da saúde a partir de 1.1.2017*); em 2016, a despesa consolidada com o “Ensino básico e secundário” aumentou, relativamente a 2015, em 286,3 milhões € (+4,9%), enquanto em 2017 diminuirá em 247,3 milhões € (-4%); a despesa com a Ciência e o Ensino superior aumentou 75 milhões € em 2016 (+3,4%) e prevê-se que cresça 134,6 milhões € (+6%) em 2017; finalmente, as transferências do Orçamento do Estado para a Segurança Social obrigatórias de acordo com a Lei de Bases da Segurança Social para fazer face a prestações não contributivas de combate à pobreza (*subsistemas de solidariedade e de*

OE-2017, um OE em que as funções sociais do Estado e o investimento público são sacrificados ao défice e aos juros *proteção familiar*) aumentaram 401,8 milhões € em 2016 (+6,5%) mas apenas 116,2 milhões € (+1,8%) em 2017, que é inferior ao aumento da despesa em 2017 com prestações que têm de ser pagas com estas transferências (pensão social, RSI, CEI, Ação Social, etc.) como se conclui rapidamente do orçamento da Segurança Social para 2017.

Para se poder ficar com uma perceção mais clara dos efeitos destes montantes de despesa e de transferências, interessa recordar que a as “Funções sociais do Estado” foram profundamente descapitalizadas pelo governo do PSD/CDS e pela “troika” no seu ataque ao “Estado social” com o objetivo de reduzir o défice orçamental. O quadro 2, mostra em números, o que aconteceu neste período de má memória para os portugueses, nomeadamente para as classes médias e de rendimentos baixos.

Quadro 2- O corte no financiamento das Funções sociais do Estado pelo O.E. em 2010-2017

| ANOS | SNS | | | ENSINO BÁSICO, SECUNDÁRIO E SUPERIOR | | | Tranferencias do OE para a Segurança Social (LBSS) Milhões € |
|------------------|---|--------------------------|--|---|-------------------------------------|----------------|--|
| | TRANSFERENCIAS do OE para o SNS Milhões € | DESPESA do SNS Milhões € | TRANSFERENCIAS menos DESPESA Milhões € | Ensino Básico, Secundário e Administração Escolar Milhões € | Ciencia e Ensino Superior Milhões € | SOMA Milhões € | |
| 2010 | 8.849 | 10.455 | -1.606 | 7.194 | 2.265 | 9.459 | 7.497 |
| 2011 | 8.254 | 9.571 | -1.317 | 6.391 | 2.193 | 8.584 | 6.603 |
| 2012 | 9.073 | 9.073 | 0 | 6.308 | 2.033 | 8.341 | 6.255 |
| 2013 | 7.930 | 8.829 | -899 | 6.251 | 2.274 | 8.525 | 6.296 |
| 2014 | 7.796 | 8.872 | -1.076 | 5.739 | 2.178 | 7.916 | 6.245 |
| 2015 | 7.879 | 8.925 | -1.046 | 5.864 | 2.175 | 8.039 | 6.120 |
| 2016 | 7.947 | 8.933 | -986 | 6.150 | 2.250 | 8.400 | 6.621 |
| 2017 | 8.079 | | | 5.902 | 2.385 | 8.287 | 6.737 |
| 2017_preços_2010 | 7.419 | | | 5.420 | 2.190 | 7.610 | 6.186 |
| 2017_p2010-2010 | -1.430 | | | -1.774 | -75 | -1.849 | -1.310 |

FONTE : Relatórios dos OE-2011 a OE-2017 e informação do Ministério da Saúde à Assembleia da República

Os valores previstos para 2017, a preços de 2010, isto é deduzindo o efeito corrosivo de aumento de preços, correspondem, em poder de compra, a menos 1.430 milhões € de transferências para o SNS do que em 2010; a menos 1.774 milhões € de despesas com o “Ensino básico e secundário; a menos 75 milhões € com a Ciência e o Ensino superior, e a menos 1.310 milhões € de transferências para a Segurança Social para cumprir a Lei de Bases (LBSS) do que em 2010. Esta enorme perda de poder compra nas “Funções sociais do Estado” determinará que, em 2017, continuarão a ter grandes dificuldades.

Confrontado com a redução em 2017 da despesa com o Ensino básico e secundário (-4%) e com a insuficiência da transferência do OE para o SNS (+1,1%), o governo respondeu que, devido ao reforço das verbas em 2016 nestas duas áreas exigida pela desorçamentação deixada pelo governo PSD/CDS, em 2017 verificar-se-ia um aumento significativo e não uma redução. Para se poder analisar a consistência do argumento do governo interessa observar o quadro seguinte com dados da despesa com pessoal.

Quadro 3- A despesa com pessoal nas Funções sociais do Estado – 2015/2017

| RÚBRICAS | ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - DESPESA COM PESSOAL -Milhões € | | | | | |
|--|--|-------------------|-----------------|---------------|-----------------------|-----------------------|
| | 2015 (Execução) | 2016 (OE_Inicial) | 2016 (Execução) | 2017 (OE) | 2017 (OE) - 2015(Ex.) | 2017 (OE) - 2016(Ex.) |
| Ciencia, Tecnologia e ensino superior | 1.254 | 1.280 | 1.275 | 1.380 | 126,3 | 105,5 |
| Ensino básico, secundário e ação escolar | 4.391 | 4.088 | 4.556 | 4.274 | -116,5 | -281,3 |
| Saude | 3.479 | 3.771 | 3.842 | 3.992 | 513,0 | 150,4 |
| DESPESA TOTAL COM PESSOAL | 15.137 | 15.570 | 15.713 | 15.924 | 786,5 | 210,4 |

FONTE : Relatórios OE-2016 e OE-2017 , Ministério das Finanças

Para se analisar corretamente os dados do quadro anterior é preciso ter presente o seguinte: (1) Segundo o governo, em 2016, a reposição dos cortes salariais determina um acréscimo de despesa estimado pelo próprio governo em 447 milhões €, conforme consta da pág. 52, quadro II.3.6 do Relatório OE-2016; (2) Segundo também o governo o “efeito líquido direto da reposição salarial em 2017”, pois diferentemente do que sucedeu em 2016 em que a reposição do corte foi feita faseadamente, no próximo ano, a remuneração integral terá de ser paga logo a partir de 1 de Janeiro, determinará um aumento de despesa **liquida** estimada em 257 milhões € segundo o quadro III.1.1.1, que consta da pág. 37 do Relatório do OE-2017, ou 181 milhões € de acordo com o quadro do Anexo II entregue pelo ministro das Finanças na Assembleia da República (*há que esclarecer no debate na especialidade a razão desta diferença, e conhecer o aumento ilíquido de despesa, como foi divulgado em relação a 2016 pelo governo, pois é este o valor que interessa, já que são os montantes que os serviços públicos têm de ter para pagar as remunerações sem cortes*).

Uma parcela significativa do acréscimo de despesa com pessoal em 2017 é com as remunerações dos profissionais de saúde e com professores. E isto porque foram estes trabalhadores que sofreram cortes mais elevados por terem remunerações mais elevadas e, por isso, causa surpresa o que se verifica na educação, em que se reduz 281 milhões € na despesa com pessoal (mesmo tomando como base a despesa de 2015, a redução é -116,5 milhões €), mas onde a falta de pessoal nas escolas é notória. O orçamentado para despesa com pessoal na Administração Central em 2017 torna-se incompreensível se adicionarmos à despesa total com pessoal de 2015 (15.137 milhões €) os 447 milhões € de 2016 e os mais de 400 milhões € que se estimam em 2017 pois, para além do acréscimo de despesa causado pelo pagamento de remunerações sem cortes logo a partir de 1.1.2017, há ainda a acrescentar em 2017 o aumento de despesa resultante da subida do subsídio de refeição e do valor da hora extraordinária para os profissionais de saúde prevista na LeiOE2017, que somados dá um valor certamente superior à despesa total com pessoal orçamentada para a Administração Central em 2017 (15.924 milhões €). E isto sem contar com novas contratações

A INSUFICIÊNCIA DO INVESTIMENTO PÚBLICO PARA PROMOVER A RECUPERAÇÃO ECONÓMICA E A CARGA SUFOCANTE DOS JUROS DA DIVIDA

A taxa de investimento em Portugal é uma das mais baixas de toda a União Europeia o que, por um lado, impede o país de sair de um crescimento anémico; por outro lado, dificulta a criação de novo emprego e a absorção do elevado desemprego; e, finalmente, contribui para aumentar a divergência do nosso país relativamente aos restantes países da U.E.. Segundo o Eurostat, em 2015, o investimento (FBCF) total em Portugal correspondeu apenas a 15,3% do PIB, quando a média dos países da EU-28 foi de 19,5% do PIB e na Zona euro de 19,7% do PIB. Portugal está não só a divergir dos restantes países da U.E. como a transformar-se num país atrasado. Para isso, tem contribuído o reduzido investimento público (quadro 4).

Quadro 4 – Investimento público e juros pagos pela dívida pública – 2015/2017

| DESIGNAÇÃO | 2015 (executado) Milhões € | 2016 (Estimativa) Milhões € | 2017 (OE) Milhões € | Variação 2015-2016 Milhões € | Variação 2016-2017 Milhões € | Variação 2015-2016 Em % | Variação 2016-2017 Em % |
|---|----------------------------------|-----------------------------------|------------------------|------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| 5- FBCF (investimento Administrações Públicas) (CN) | 4.084,0 | 3.428,0 | 4.177,0 | -656,0 | 749,0 | -16,1% | 21,8% |
| 5.1. FBCF % do PIB | 2,3% | 1,8% | 2,2% | | | | |
| 6- JUROS E OUTROS ENCARGOS DA DIVIDA DAS ADMINISTRACOES PÚBLICAS (CN) | 8.191,0 | 8.019,0 | 8.297,0 | -172,0 | 278,0 | -2,1% | 3,5% |
| 6.1. Juros e outros encargos em % do PIB | 4,6% | 4,3% | 4,3% | | | | |

FONTE: Relatórios OE-2016 e OE-2017, Anexo I e II entregues pelo governo na Assembleia da República complemento OE-2017

Em 2016, verificou-se um corte significativo no já baixo investimento público (-16,1%) para que o objetivo do défice inferior a 3% fosse atingido, sacrificando a recuperação económica do país. Em 2017, a previsão é de um crescimento de 21,8% mas se a comparação for feita com o de 2015 o aumento é apenas de 2,3%. O valor do investimento público previsto em 2017, é praticamente metade do que o país terá de pagar pelos encargos com a dívida pública. Investimentos fundamentais para o desenvolvimento do país e para o bem-estar da população como são, por ex., a expansão do metro aos concelhos das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, que têm uma enorme população pendular, que utiliza maioritariamente nas suas deslocações o transporte individual com elevados custos para o país (divisas, CO2) e para os portugueses (tempo e despesa), foram atirados para as “calendas gregas”. É inaceitável que o investimento público continue a ser considerado no cálculo do défice pela UE.. Consequentemente a criação de emprego continua a “patinar” apesar das declarações otimistas do ministro Mário Centeno.

Quadro 5 – A variação da população empregada, desempregada e ativa no último ano - INE

| Mês/ANO | População empregada (15-74 anos) Milhares | Varição da população empregada - Milhares | População desempregada (15-74 anos) - Milhares | Varição da população desempregada Milhares | População ativa - Milhares | Varição da população ativa Milhares |
|----------|---|---|---|---|----------------------------------|---|
| Set 2015 | 4 478,2 | | 635,7 | | 5 113,9 | |
| Mai 2016 | 4 530,1 | 51,9 | 572,3 | -63,4 | 5 102,4 | -11,5 |
| Jun 2016 | 4 550,5 | 20,4 | 564,9 | -7,4 | 5 115,4 | 13,0 |
| Jul 2016 | 4 572,9 | 22,4 | 559,4 | -5,5 | 5 132,3 | 16,9 |
| Ago 2016 | 4 574,6 | 1,7 | 560,0 | 0,6 | 5 134,6 | 2,3 |
| Set 2016 | 4 567,5 | -7,1 | 555,6 | -4,4 | 5 123,1 | -11,5 |

FONTE: A estimativa definitiva da taxa de desemprego de agosto de 2016 - Set.2016

Em Set. de 2016, o desemprego diminuiu em 4.400, mas o emprego reduziu-se em 7.100 e a população ativa decresceu 11.500. Assim, a recuperação económica, o combate à anemia económica, a promoção do desenvolvimento do país e a criação de emprego serão sempre reduzidos e insuficientes, pois não há milagres nem na economia nem no OE-2017.

Eugénio Rosa, edr2@netcabo.pt, 4.11.2016