

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

Neste estudo, utilizando os dados divulgados pelo governo no OE-2017, analisam-se aspectos do orçamento que terão um impacto grande na vida não só dos trabalhadores da Função Pública mas também de todos os portugueses em 2017, 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 para recuperar a destruição feita pelo governo PSD/CDS e pela “troika”, o que determinará que, em 2017, a contratação de trabalhadores e as “Funções sociais do Estado” vão continuar a enfrentar dificuldades para satisfazer de uma forma adequada necessidades essenciais dos portugueses;
- (2) O investimento público insuficiente para combater a anemia económica, promover a recuperação da economia 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.

A DESPESA COM AS FUNÇÕES SOCIAIS DO ESTADO EM 2017 É INSUFICIENTE PARA REVERTER A DESTRUÇÃO LEVADA A CABO PELO GOVERNO PSD/CDS E “TROIKA”

Apesar das dificuldades referidas anteriormente, procuraram-se construir alguns quadros que permitissem ficar minimamente a conhecer a forma como são tratadas no OE-2017 matérias vitais quer para os trabalhadores da Função Pública quer 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 (*um forte redutor dos recursos disponíveis para outros fins*). O primeiro desses quadros 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 (executado)	2016 (Estimativa)	2017 (OE)	Variação 2015-2016	Variação 2016-2017	Variação 2015-2016	Variação 2016-2017
	Milhões €	Milhões €	Milhões €	Milhões €	Milhões €	Em %	Em %
1-SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE (SNS)							
1.1.Transferência 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.Transferência do OE para cumprimento da LBSS	6.219,1	6.620,7	6.736,9	401,6	116,2	6,5%	1,8%

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

Entre 2015 e 2016, as transferências do Orçamento do Estado para o SNS aumentaram em 116,7 milhões € (+1,5%), enquanto em 2017 crescerão, relativamente a 2016, apenas 84,5 milhões € (+1,1%); 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, relativamente ao ano anterior, 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 que são obrigatórias de acordo com a Lei de Bases da Segurança Social para fazer face a prestações não contributivas de combate à pobreza

OE-2017, um OE em que as funções sociais do Estado e investimento público são submetidas ao défice

(subsistemas de solidariedade e de proteção familiar) aumentaram 401,8 milhões € em 2016 (+6,5%) e apenas mais 116,2 milhões € (+1,8%), quando comparado com o valor de 2016, que é inferior ao crescimento de despesa verificada em 2017 com prestações que têm de ser financiadas 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 percepção mais clara dos efeitos destes montantes de despesa e de transferências, interessa recordar que 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 BASICO, 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 compra nas “Funções sociais do Estado” determinará que, em 2017, continuará a enfrentar 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 os dados do quadro seguinte

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.)
Ciencia, Tecnologia e ensino superior	1.254	1.280	1.275	1.380	126,3
Ensino básico, secundário e ação escolar	4.391	4.088	4.556	4.274	-116,5
Saude	3.479	3.771	3.842	3.992	513,0
DESPESA TOTAL COM PESSOAL	15.137	15.570	15.713	15.924	786,5
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 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, o que determinará um aumento de despesa líquida 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 II entregue pelo

OE-2017, um OE em que as funções sociais do Estado e investimento público são submetidas ao défice

ministro das Finanças na Assembleia da República (*haveria que esclarecer no debate na especialidade a razão desta diferença, e conhecer o aumento ilíquido de despesa, como acontece com a de 2016, pois é este o que interessa, que são estes os valores que os serviços públicos têm de ter para pagar as remunerações sem cortes*).

Interessa também ter presente que uma parcela significativa destes acréscimos de despesa com pessoal em 2016 e em 2017 são com as remunerações dos profissionais de saúde e com professores. E isto porque foram estes trabalhadores que sofreram cortes elevados por terem remunerações mais elevadas. Com os acréscimos de despesa em 2016 (+ 447 milhões €) e em 2017 (cerca de 400 milhões €), é-se levado a concluir que o valor de despesa total com pessoal orçamentado para 2017 (15.924 milhões €) é insuficiente. E isto porque se adicionarmos os 447 milhões € à despesa total de 2015 (15.137 milhões €) obtém-se 15.584 milhões € para 2016, e adicionando a este valor o efeito ilíquido em 2017 do pagamento sem cortes das remunerações aos trabalhadores, que se estima serem superiores a 400 milhões €, pois tem-se adicionar o aumento de despesa determinado pela subida do subsídio de refeição em 2017 e pelo valor da hora extraordinária para os profissionais de saúde, a insuficiência do orçamentado nomeadamente para o “Ensino básico e secundário” para 2017 é óbvia.

A INSUFICIÊNCIA DO INVESTIMENTO PÚBLICO PARA PROMOVER A RECUPERAÇÃO ECONÓMICA E FAZER SAIR O PAÍS DA ANEMIA, E A CARGA SUFOCANTE DOS JUROS DA DÍVIDA

A taxa de investimento em Portugal é uma das mais baixas de toda a União Europeia o que, por um lado, impede a recuperação económica do país; 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) correspondeu em Portugal 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 também o reduzido investimento público como mostra o 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 DÍVIDA DAS ADMINISTRAÇÕES 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% após uma forte quebra verificada em 2016, mas se a comparação for feita com o realizado em 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 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 e para cada português, foram atirados para as “calendas gregas”. A criação de emprego continua a patinar apesar das declarações otimistas de Centeno.

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

Mês/ANO	População empregada (15-74 anos) Milhares	Variação da população empregada - Milhares	População desempregada (15-74 anos) - Milhares	Variação da população desempregada Milhares	População ativa - Milhares	Variação 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 postos e a população ativa caiu em -11.500. Assim, a recuperação económica, o combate à anemia económica, o desenvolvimento do país e a criação de emprego serão sempre muito limitados, pois não há milagres na economia.

Eugénio Rosa, edr2@netcabo.pt, 4.11.2016