

**É PRECISO REPENSAR A ESTRATÉGIA ORÇAMENTAL DE UMA FORMA DIFERENTE:** é necessário uma abordagem **“bottom-up”** e não **“top-down”** como é normalmente é feita para evitar mais ruturas sociais e a mais atraso

Recentemente foi divulgado um estudo (*“paper”*) com a designação **“Policy Paper 10- Estratégias orçamentais 2017-2021: as opções de política”** de Ricardo Cabral, Luis Morais, Paulo Trigo e Joana Vicente, do Institute of Public Policy, em que é defendida aquilo que os seus autores designam por uma variante de estratégia de consolidação orçamental alternativa à do governo, estudo esse que é importante não pelas ideias que defende, pois a **“solução”** proposta diferencia-se da do governo por ser apenas menos restritiva em algumas décimas (ou melhor centésimas), mas porque pode constituir um ponto de partida e um estímulo para que se debata de uma forma aprofundada e alargada, ou seja, de uma forma como nunca foi feita, a estratégia orçamental que está a ser seguida, e para onde nos está a conduzir.

Para que não existam duvidas, e para que o meu escrito não seja objeto de critica por esse lado, quero já deixar claro que, para nós, o controlo do défice orçamental é importante, pois mais défice determina mais dívida pública e, conseqüentemente, mais juros a pagar e mais impostos. Não se pode querer ter menos dívida, para pagar menos juros e, assim, ter mais meios financeiros disponíveis para aplicar em investimento, saúde, educação, etc., e ao mesmo tempo afirmar que o défice não é problema, e não interessa a sua redução. Mas uma coisa é reconhecer a importância de controlar o défice para a dívida pública não disparar e, conseqüentemente, também os encargos com ela, e outra coisa bem diferente é transformar a redução do défice numa obsessão, a que tudo se deve sujeitar, passando a ser um instrumento de destruição da economia e da sociedade, como sucedeu com o governo do PSD/CDS e a **“troika”**. E o atual governo ainda não o equilíbrio justo e adequado entre estas exigências contraditórias.

Contrariamente ao que se tem verificado, defendo que o caminho a seguir para elaborar uma estratégia orçamental adequada e comportável pelo país e pela sociedade portuguesa, não é nem a que este governo tem seguido nem a defendida no referido **“paper” (top-down, de cima para baixo)**, já que a do **“paper”** é a do governo com pequenos ajustamentos/melhorias para a amaciar, e que se caracteriza por definir por cima o défice quer primário, quer estrutural, quer orçamental que se pretende atingir (*obter o “sim” da CE e dos principais “parceiros europeus” parece ser o objetivo mais importante*), sem antes fazer uma análise objetiva da realidade económica e social, e tentar impor a esta à força o cumprimento de um défice sem antes a considerar. Para nós só a partir da análise da realidade é que se poderá saber que ajustamento orçamental (*velocidade e dimensão*) a economia e a sociedade portuguesa comportarão sem grandes ruturas e sem sacrifícios sociais inaceitáveis, portanto uma estratégia inversa (**“bottom-up”**, de baixo para cima).

Não deixa de ser incompreensível para nós que na Assembleia da República, quando se debata o Plano de Estabilidade (PE) a enviar a Bruxelas, não se se analise com a profundidade necessária, a redução do défice orçamental que o governo propõe e se compromete a cumprir, nomeadamente as conseqüências que ele terá na vida dos portugueses, e no desenvolvimento do país, e que seja aprovado **“sem grandes ondas”** o PE com metas de redução dos défices inoportáveis para o país, deixando essa questão para o Orçamento do Estado de cada ano, aquando da apresentação de propostas apresentados pelos diferentes partidos a incluir nele, esquecendo-se que no PE constam metas a atingir que são incompatíveis com a inclusão de todas essas propostas e que o governo aproveita na defesa das suas posições. Vamos procurar agora mostrar como implementar a estratégia que defendemos, ou seja, **“bottom-up”**.

**MAIS DE METADE DOS TRABALHADORES DA FUNÇÃO PÚBLICA NÃO TEM QUALQUER AUMENTO DESDE 2009 E O DESCONGELAMENTO DAS CARREIRAS É PARCIAL**

Tem-se falado tanto em recuperação de rendimentos o que leva a que muitos pensem, que isso é verdade, e que todos os portugueses tiveram melhoria nos seus rendimentos. Mas isso não corresponde à verdade e vamos mostrar com números e factos.

Mesmo considerando que a **reposição dos cortes nas remunerações** representou uma melhoria (*e isso é discutível pois limita-se a ser a reposição das remunerações que os trabalhadores recebiam em 2009*), mesmo considerando isso, cerca de 327.000 trabalhadores da Administração Central e Local, ou seja, 53,4% do total, por terem remunerações inferiores a 1500€/mês, não tiveram qualquer melhoria nas suas remunerações desde 2009. Um dos grupos mais lesados é dos enfermeiros, que são profissionais qualificados e com elevada carga de trabalho, e sujeitos a um stress permanente, cuja esmagadora maioria recebe menos de 1.500€/mês, e tem os seus salários e carreiras congeladas desde 2010, inclusive. E em relação ao **descongelamento das carreiras** que abrange apenas cerca de metade dos trabalhadores da Função Pública segundo o estudo mandado fazer pelo próprio governo, e não os 80% divulgados pelos media, o governo pretenda apenas pagar em 2018 cerca de um terço do acréscimo remuneratório que os trabalhadores têm direito, por direitos já constituídos e reconhecidos pelo próprio governo, como se refere no ponto seguinte. E para além de tudo isto, o governo ainda pretenda manter o **congelamento das remunerações** na Função Pública que se verifica desde 2010, lesando de uma forma extremamente grave as muitas dezenas de milhares de trabalhadores da Função Pública que não foram beneficiados quer pela ilusão de melhoria determinada para reposição dos cortes de remunerações (*é uma ilusão, pois limitou-se a repor os salários de 2009*) quer pelo mini- descongelamento das carreiras que o governo pretende fazer. É uma situação inaceitável. Tudo isto para cumprir o défice orçamental que se comprometeu com Bruxelas, sem ter havido um debate profundo das metas fixadas e, nomeadamente, das suas consequências económicas e sociais, quer a nível da sociedade civil quer na própria Assembleia da República.

#### **CERCA DE METADE DOS TRABALHADORES DA FUNÇÃO PÚBLICA TÊM DIREITO A PROGRESSÃO NA CARREIRA OU PROMOÇÃO MAS O GOVERNO DIZ QUE SÓ PODE PAGAR UM TERÇO DO ACRÉSCIMO REMUNERATÓRIO QUE OS TRABALHADORES TÊM DIREITO**

O governo encarregou a Direção Geral da Administração e do Emprego Público e a Inspeção Geral das Finanças de fazer um levantamento para saber quantos trabalhadores da Administração Central têm direito a progressões na sua carreira e a promoções tendo como base avaliações feitas até 2016, que devido ao congelamento das carreiras, não se materializaram ainda em progressões promoções como devia ter já acontecido.. De acordo com o estudo "*Impacto do descongelamento das carreiras a partir de 2018*", realizado por aqueles dois serviços públicos, cerca de 220.000 trabalhadores da Administração Central têm direito a uma ou duas progressões na sua carreira ou a promoções. No entanto, o governo afirma que só terá disponível no Orçamento de Estado que pretende aprovar para 2018, uma verba que permite realizar progressões na carreira e promoções a todos que têm direito mas só pagando em 2018 o correspondente a um terço do acréscimo remuneratório que os trabalhadores, com direitos já constituídos e reconhecidos pelo governo, têm direito. Portanto, em relação aos restantes dois terços do acréscimo remuneratório a que têm direito continuará o congelamento.

Tudo isto para cumprir o défice orçamental que se comprometeu com Bruxelas, sem ter havido um debate profundo das metas fixadas e, nomeadamente, das suas consequências económicas e sociais, quer a nível da sociedade civil quer na própria Assembleia da República.

#### **A DEGRADAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS CONTINUA PARA CUMPRIR A REDUÇÃO DO DÉFICE QUE O GOVERNO SE COMPROMETEU COM A COMISSÃO EUROPEIA**

O que está a suceder no Serviço Nacional de Saúde (SNS) e, nomeadamente, nos Hospitais Públicos, é paradigmático da degradação que se continua a verificar nos serviços públicos para cumprir a redução do défice que agrada Bruxelas.

Segundo o Orçamento de Estado para 2017, foi atribuído aos Hospitais EPE 4.323 milhões €, quando em 2016 tinha sido atribuído 4.196 milhões €. Esta aumento de apenas 123 milhões € em 2017 pouco mais deu que para fazer face ao aumento de despesa resultante do impacto da reposição dos cortes dos salários em 2017, já que os

salários sem cortes não vigoraram em 2016 desde 1 de janeiro deste ano (*a reposição foi gradual em 2016*), o que não aconteceu em 2017 cujo impacto é total e imediato a partir de Janeiro. Para poder funcionar os hospitais públicos tiveram de se endividar enormemente. Como consequência, entre Dez.2016 e Agosto.2017, a dívida dos Hospitais EPE a fornecedores aumentou de 544 milhões € para 903 milhões €, ou seja em mais 358 milhões € (+65,9%). O anúncio recente de que o orçamento do SNS será reforçado em mais 300 milhões € em 2018 nem será suficiente para pagar o aumento da dívida dos Hospitais Públicos verificado em 2017 que transitará para 2018.

Repetimos, tudo isto para cumprir o défice orçamental que o governo se comprometeu com Bruxelas, sem ter havido um debate profundo das metas fixadas e, nomeadamente, das suas consequências económicas e sociais, quer a nível da sociedade civil quer na própria Assembleia da República. É uma consequência de se definir uma estratégia de redução do défice orçamental sem ter em conta a realidade económica e social

### **PORTUGAL, UMA SOCIEDADE DE BAIXOS SALÁRIOS EM QUE OS PORTUGUESES MAIS QUALIFICADOS TÊM DE EMIGRAR PARA AUFERIR SALÁRIOS DECENTES**

O quadro 1, com os salários mensais líquidos recebidos pelos trabalhadores por conta de outrem portugueses em 2015 e 2017, repartidos por escalões de rendimento, dados estes divulgados pelo INE, revela bem o país de baixos salários que continuamos a ser.

**Quadro 1- Repartição dos TOC por escalões de rendimento de salário líquido  
Em 2º Trim.2015 e 2º Trim.2017**

Trabalhadores por conta de outrem (TCO) por escalões de rendimento salarial líquido	Percentagem do Total TCO		
	2º Trim.2015	2º Trim.2017	Variação
<b>Trabalhadores por conta de outrem- Milhares</b>	<b>3.723,4</b>	<b>3.931,5</b>	<b>208,1</b>
Menos de 310 euros	4,2%	3,3%	- 1 p.p.
De 310 a menos de 600 euros	28,2%	25,4%	-2,8 p.p.
<b>De 600 a menos de 900 euros</b>	<b>28,7%</b>	<b>31,7%</b>	<b>-3,0 p.p.</b>
<b>Menos de 900 euros</b>	<b>61,1%</b>	<b>60,3%</b>	<b>- 0,8 p.p.</b>
<b>Trabalhadores por conta de outrem com menos de 900€ - Milhares</b>	<b>2.276,6</b>	<b>2.371,6</b>	<b>95,0</b>
De 900 a menos de 1 200 euros	12,5%	13,0%	+0,5 p.p.
De 1 200 a menos de 1 800 euros	11,7%	12,0%	+0,3 p.p.
De 1 800 a menos de 2 500 euros	3,1%	3,0%	-0,1 p.p.
De 2 500 a menos de 3 000 euros	0,6%	0,8%	+ 0,2 p.p.
3 000 euros e mais euros	0,8%	0,8%	0,0 p.p.
NS/NR	10,1%	10,0%	- 0,1 p.p.
<b>SALARIO MÉDIO LÍQUIDO EM EUROS</b>	<b>825 €</b>	<b>851 €</b>	<b>3,2%</b>

FONTE: Estatísticas do Emprego - 2º Trim.2015 e 2º Trim.2017 - INE

Segundo o INE, no 2º Trim. 2015, 61,1% dos trabalhadores por conta de outrem recebiam menos de 900€ de rendimento salarial líquido mensal e, no 2º Trim.2017, essa percentagem tinha diminuído apenas para 60,3%, menos 0,8 pontos percentuais. E o salário médio líquido tinha aumentado, entre 2015 e 2017, apenas 3,2% (+26€) em dois anos, portanto pouco mais do que a inflação.

Por outro lado, se fizermos uma análise mais fina, e se analisarmos a percentagem de trabalhadores a receber apenas o salário mínimo nacional, rapidamente concluímos que Portugal se está a transformar progressivamente num país onde domina trabalhadores a receber apenas este salário. Assim, segundo o Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério da Economia, entre Out.2015 e Out.2016 a percentagem de trabalhadores a receber apenas o salário mínimo nacional subiu de 21,1% para 23,3%, atingindo 35,7% no alojamento e restauração, 25,2% no comércio por grosso e a retalho, 22,1% na construção etc. Com a subida do salário mínimo nacional, entre 2016 e 2017, de 530€ para 557€, certamente a percentagem de trabalhadores a receber apenas o salário mínimo nacional é agora certamente muito superior à percentagem anterior indicada.

Na Administração Pública, com o congelamento de salários que se verifica desde 2010 inclusive, os dois primeiros níveis salariais da Tabela remuneratória única já são inferiores ao salário mínimo nacional, o que determinou o seu desaparecimento,

causando que trabalhadores que antes tinham níveis salariais diferentes por exercerem funções diferentes ou por terem experiência profissional diferente estejam agora a receber apenas o salário mínimo nacional.

A alteração do Código do Trabalho, em dois pontos fundamentais – reconhecimento do tratamento mais favorável e eliminação da caducidade automática dos acordos coletivos de trabalho – que favorecem as entidades patronais, que este governo se tem recusado a fazer devido à pressão do patronato, apesar de todas as suas declarações em contrário, tem contribuído para paralisar a contratação coletiva, o que tem impedido que os trabalhadores recuperem o poder de compra perdido. E esta situação atinge um nível inaceitável e absurdo quando na própria CGD, um banco publico, a atual administração se recusa a negociar salários que estão congelados desde 2010, e quando é chamada ao Ministério do Trabalho para negociar o Acordo de Empresa, que a anterior administração já se tinha comprometido a fazer, ameace dizendo que vai pedir a sua caducidade, o que não deixa de ser uma autêntica provocação. E tudo isto tem lugar perante a passividade do governo e dos seus apoiantes. É este o país concreto que continua a existir e não o país das palavras oficiais.

**SEM O AUMENTO EXTRAORDINÁRIO DAS PENSÕES QUE SÓ BENEFICIU OS PENSIONISTAS COM PENSÕES ATÉ 631€, OS RESTANTES PENSIONISTAS TIVERAM AUMENTOS DE MISÉRIA (0,4% em 2016 e 0,5% em 2017), E MUITOS CONTINUAM A TER AS PENSÕES CONGELADAS DESDE 2010**

Tem-se falado muito em descongelamento das pensões criando assim a ideia, a nível da opinião pública, que os pensionistas da Segurança Social e da CGA têm recuperado o seu poder de compra. Mas a realidade é muito diferente. Em 2016, primeiro ano deste governo, as pensões foram aumentadas apenas em 0,4%, e nem todas pois as superiores a 628,83€ mantiveram-se congeladas. Em 2017, as pensões foram aumentadas apenas em 0,5%, quando a inflação em 2016 foi de 0,6%, e também não foram todas (*apenas as inferiores a 842,64€*). E se não fosse o aumento extraordinário de 10€ que beneficiou apenas os pensionistas com pensões até 631,98€, a situação seria dramática para os pensionistas. Para 2018, o governo pretende aplicar a Lei 63-B/2006. Se isso acontecer, o melhoramento das condições de vida dos pensionistas será praticamente nulo (*apenas os pensionistas com pensões até 863,8€ terão aumentos superiores à inflação em alguns décimas, os restantes terão subidas iguais à inflação ou menores*).

**A NÍVEL DA ECONOMIA A PRODUTIVIDADE APARENTE DO TRABALHO CONTINUA A CAIR COM CONSEQUÊNCIAS NEGATIVAS PARA O BEM-ESTAR DOS PORTUGUESES**

O gráfico 1, construído com dados das contas nacionais do INE, mostra uma evolução preocupante que devia também merecer atenção na definição da estratégia orçamental

**Gráfico 1- Variação da produtividade trimestral aparente do trabalho -2007/2017**



No período do governo PSD/CDS e da “*troika*”, a produtividade aparente do trabalho, medida pelo rácio PIB/Emprego, aumentou devido ao despedimento massivo de trabalhadores. Atualmente, e particularmente a partir do 2º Trim.2016 a produtividade aparente do trabalho tem diminuído com o aumento do emprego, o que revela que o emprego que está a ser criado é de muito baixa produtividade.

Se consideramos o período compreendido entre o 2º Trim.2016 e o 2º Trim.2017, em que foram criados 157,9 mil postos de trabalho, 98,9 mil (62,7%), foram nas atividades de restauração e alojamento, construção e imobiliário, atividades baixo valor acrescentado e em que uma parte significativa de trabalhadores recebe o salário mínimo nacional.

Neste quadro o investimento público é fundamental, como instrumento de modernização do país, de inovação e de dinamização do investimento privado. Em 2015, a FBCF pública representou 2,3% do PIB, em 2016 diminuiu para 1,9% do PIB e a previsão para 2017 é que atinja apenas 2,2% do PIB, portanto uma percentagem inferior à de 2015. Assim, a recuperação do país não será possível ou será muito difícil.

#### **POR QUE RAZÃO É PRECISO DEFINIR UMA ESTRATÉGIA DE CONTROLO E REDUÇÃO DO DÉFICE ORÇAMENTAL DE BAIXO PARA CIMA, E NÃO O INVERSO COMO É FEITA**

Uma estratégia orçamental de controlo e redução do défice não deve ser definida, a nosso ver, de cima para baixo (***top-down***) procurando articular de uma forma engenhosa variáveis macro-económicas, com o objetivo de obter um valor do défice que seja do agrado de Bruxelas, como normalmente é feito, sob pena de entrar em contradição com a realidade económica -social, causar ruturas e sacrifícios sociais inaceitáveis, e determinar o atraso do país e a instabilidade social.

O que defendemos é um estratégia orçamental de controlo e redução do défice que parta de uma análise objetiva das necessidades quer sociais quer económicas (***bottom-up***) para fazer o país sair da situação de crise que continua a enfrentar, e que de uma forma gradual entre verdadeiramente numa nova fase de recuperação sustentada de rendimentos, da economia, e de desenvolvimento.

E contrariamente ao se afirma ou está subjacente no “*paper*” que motivou este escrito, não há quadros imutáveis sejam eles de política fiscal, de financiamento da Segurança Social, etc. É incompreensível que se afirme, como fazem os autores do referido “*paper*”, que “*um pacote alternativo de políticas que privilegiasse a reposição da qualidade dos serviços públicos e a motivação dos seus trabalhadores*” implicaria que “*só em 2021 se poderia perspetivar um desagramento fiscal em sede de IRS, IRC e IVA*”. O problema em Portugal não é a dimensão da carga fiscal mas sim a forma como ela se reparte. Uma afirmação daquela natureza leva naturalmente a conclusões erradas que é de evitar, nomeadamente por economistas, pois são facilmente utilizadas para manter tudo na mesma e defender os interesses das classes dominantes. Felizmente nesta área o próprio governo já compreendeu que esse não é o caminho a seguir, e que é absolutamente necessário começar a implementar uma maior justiça fiscal, e não mandar isso para as “calendas gregas” como defendem os autores do referido “*paper*”.

É necessário ousar repensar tudo, com um pensamento criativo e inovador, não aceitar os quadros atuais, sejam eles fiscais ou de outra natureza, incluindo os mentais, como imutáveis, para libertar o país das amarras que tem impedido o crescimento económico sustentado, o seu desenvolvimento, e uma melhor vida para os portugueses.

**Eugénio Rosa**  
[edr2@netcabo.pt](mailto:edr2@netcabo.pt)  
7-10-2017