



30 ABR '19 000617

Exma. Senhora
Chefe do Gabinete do Senhor Secretário de Estado
Adjunto e dos Assuntos Parlamentares
Dr.ª Catarina Gamboa

SUA REFERÊNCIA
1238

SUA COMUNICAÇÃO DE
22-04-2019

NOSSA REFERÊNCIA
ENT.: 2970
PROC. N.º: 5.1

DATA

ASSUNTO: Requerimento n.º 97/XIII/4.ª, de 22 de abril de 2019

Caro Catarina

Em referência ao V/ ofício n.º 1238, de 22 de abril p.p., que remete o requerimento n.º 97/XIII/4.ª, da mesma data, relativo a *Dados detalhados, cálculos e os vários cenários de custo e impacto financeiro desenvolvidos pelos serviços do Ministério Finanças e IGEFE sobre contabilização para efeitos de progressão na carreira do tempo congelado*, encarrega-me S. E. o Ministro das Finanças de remeter a nota anexa.

Com os melhores cumprimentos,

AM O Chefe do Gabinete

André Moz Caldas

Amo

C/C: GSEO e GSEAEP



Dados sobre a carreira dos professores

1. Progressões:

- As estimativas apresentadas pelo Governo tiveram como fonte uma base de dados do Ministério da Educação com cerca de 102.494 professores de carreira.
- Relativamente a cada docente do quadro esta base de dados tem informação sobre:
 - Escalão atual
 - Data de entrada no escalão
- Através desta base foram simulados vários cenários:
 - Descongelamento;
 - Contabilização de 2 anos, 9 meses e 18 dias (2A9M18D);
 - Contabilização de 9 anos, 4 meses e 2 dias (9A4M2D);
- As estimativas consideram a evolução da carreira de acordo com o tempo mínimo de serviço por escalão (4 ou 2 anos) e o *stock* de tempo acumulado naquele escalão. Existem, para além disso, fatores de aceleração (notas de muito bom ou excelente, realização de teses de mestrado e doutoramento) e desaceleração (quotas no 5º e 7º escalões).

2. Descongelamento que decorre da lei do OE 2018

- Em janeiro de 2018, o descongelamento na carreira docente na atual configuração é aplicado pela primeira vez integralmente sem quaisquer constrangimentos, razão pela qual os custos são especialmente elevados.
- Apenas com o descongelamento, o número potencial de professores no último escalão ascende até 20.000 em 2023 (o que compara com 0 em 2017) passando a auferir um salário de cerca de 3.364,63 euros.
- Os custos estimados do descongelamento da carreira correspondem a um aumento da despesa de 574 ME por ano até 2023, face ao cenário de continuação de congelamento.
- Por docente representa um aumento do salário médio de 15%, equivalente a 309 euros brutos por mês, entre 2018 e 2023.



3. Descongelamento + 2 anos, 9 meses e 18 dias (mitigação do tempo congelado)

- A mitigação do efeito do congelamento das carreiras entre 2011 e 2017, recupera 70% de uma progressão-padrão, traduzindo-se no caso dos docentes na recuperação de 2 anos 9 meses e 18 dias (2A9M18D), através dos DL 36/2019 e das carreiras especiais.
- A definição de “70% de uma progressão” corresponde ao que a generalidade dos trabalhadores acumulou durante o período de congelamento, 2011-2017.
- Até 2023, cada professor terá em média 2 progressões, o que se traduz num aumento médio salarial de 21% ou 410 euros brutos. Nesta data o custo das progressões ascende a 770 ME anuais face ao cenário de congelamento.
- Entre 2019 e 2021, quando fica completa a recuperação dos 2A9M18D, cada professor terá um aumento médio salarial de cerca de 13,4%, o que representa um esforço financeiro de 503 ME por ano.
- Destes 503 ME, 196 ME resultam da mitigação dos efeitos do congelamento na carreira dos docentes (240 ME incluindo as outras carreiras especiais).
- A mitigação dos efeitos do congelamento antecipa progressões e permite que cerca de 20.000 docentes atinjam o último escalão em 2021, o que compara com 0 em 2017.

4. Descongelamento + 9 anos, 4 meses e 2 dias

- A não contabilização de tempo de serviço em dois períodos (de 30-08-2005 a 31-12-2007 e de 01-01-2011 a 31-12-2017) foi explicitamente determinada por sucessivas leis da Assembleia da República.
- O impacto na despesa permanente com salários de docentes é de 635 ME por ano (custo total de 800 ME, incluindo as outras carreiras) a que acrescem aos montantes previstos para o descongelamento, perfazendo 1.209 ME por ano em 2023. O custo com progressões seria equivalente a um crescimento de 33% da massa salarial em 2023.
- Considerando os 9A4M2D até 2023, 36% dos professores estariam em condições de atingir o topo da carreira (35.588) e 50% os últimos dois escalões (49.303).



5. Dimensão relativa do custo dos 9 anos, 4 meses e 2 dias

Os 800 ME de despesa adicional com progressões representariam 4% de toda a massa salarial do Estado. Este valor é aproximadamente equivalente a:

- a. Cerca de 3 anos de aumento dos salários para todos os trabalhadores do Estado à taxa de inflação;
- b. Sobretaxa de IRS;
- c. Aumento em 1.p.p da taxa de IVA;
- d. Aumento anual geral de pensões durante 4 anos;

6. Propostas do PSD, BE, e PCP violam nº2 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (“lei travão”)

Os Decretos-Leis aprovados pelo Governo para mitigar os efeitos do congelamento da carreira dos professores têm um custo de 20 ME em 2019, sendo este custo de 40 ME se considerarmos as outras carreiras especiais. As propostas do PSD, BE e PCP para os professores têm um custo de 196 ME em 2019, um valor muito acima dos 20 ME da proposta de Decreto-Lei do Governo:

- O Decreto-Lei n.º 36/2019, de 15 de março, atribui 2A9M18D no momento da próxima progressão. Assim, os docentes beneficiam dos 2A9M18D à medida que forem progredindo na carreira, o que se reflete numa reposição gradual, durante os próximos 4 anos, e não para todos, de forma imediata. Em termos financeiros, os docentes beneficiam da reposição de tempo decorrido 1 ano e 3 meses após a sua progressão. O impacto deste decreto-lei prolonga-se por um período de 4 anos.
- Por sua vez, o decreto-lei recentemente aprovado pelo Governo para mitigação do tempo nas diferentes carreiras especiais, nomeadamente dos professores, permite-lhes optar pela recuperação dos 2A9M18D em 3 tranches anuais. Ou seja, é atribuído a cada docente cerca de 11 meses de tempo de serviço nos meses de junho de 2019, 2020 e 2021.

A opção por parte dos docentes pelo diploma mais favorável implica um aumento do número de progressões em 2019 para 30.000, mais 17.000 do que com o cenário de descongelamento em vigor desde o OE 2018.



Outra variável que tem uma influência decisiva no impacto financeiro desta medida prende-se com a data de início da recuperação de tempo que, de acordo com a segunda proposta do Governo, se inicia em junho.

- As propostas dos partidos, BE, PCP e PSD, de recuperação total dos 2A9M18D para todos os docentes de carreira no início de 2019 têm um impacto financeiro muito superior, na ordem dos 196 ME, pois implicam a progressão imediata de um elevado número de docentes e com efeitos a janeiro de 2019.

Estas propostas elevariam o número de progressões em 2019 para 83.000 progressões, mais 53.000 progressões do que na proposta do Governo, para além da antecipação em 6 meses de impacto, o que se resulta num acréscimo de despesa de 176ME face à proposta do Governo (impacto total de 196 ME).

Assim, é entendimento do Governo que as propostas dos partidos PSD, BE e PCP violam o disposto no artigo 167.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa (“lei travão”), o qual se transcreve abaixo:

“Artigo 167.º

Iniciativa da lei e do referendo

1. [...]

2. Os Deputados, os grupos parlamentares, as Assembleias Legislativas das regiões autónomas e os grupos de cidadãos eleitores não podem apresentar projetos de lei, propostas de lei ou propostas de alteração que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento.

[...].”

Saliente-se, ainda, que o Orçamento do Estado para 2019 tem capacidade para acomodar a proposta do Governo, enquanto que a aprovação de qualquer uma das propostas dos partidos implicará a violação de uma norma constitucional, bem como a elaboração de um orçamento retificativo.



7. Forma simplificada alternativa de estimar impacto da reposição do tempo

Para se ter uma perceção simplificada de como se atingem estes valores. Considerem-se os seguintes dados:

- 100.000 docentes
- Progressão média 205 euros mensais
- Progressão de 4 em 4 anos
- Encargos sociais da entidade empregadora (23,75%)

Contabilização de 2A9M18D

- Até 2023 muitos docentes terão 2 progressões, uma vez que acumulam 6 anos de serviço entre 2018 e 2023, a que se juntam os 2A9M18D, correspondentes ao crédito do tempo e perfazendo, assim, 8 anos e 9 meses no final de 2023. Ou seja, aproximadamente 2 progressões para cada professor, o que tem um custo estimado de pelo menos 710 ME (ver tabela abaixo).

Contabilização de 9A4M2D

- Assumindo que 8 anos de carreira conduzem a 2 progressões e que 9A4M2D representariam em média cerca de 2,3 progressões por docente, o custo da contabilização de 9A4M2D ascende a 821 ME (ver tabela abaixo).
- A utilização da informação mais rigorosa da base de dados do Ministério da Educação, que inclui dados com o escalão e tempo de serviço de cada docente, permite chegar a uma estimativa 635 ME em vez de 821 ME. A explicação está no facto de uma parte dos docentes entretanto chegar à idade da reforma e outros atingirem o topo da carreira pelo que deixam de progredir.



8. Evolução da carreira docente, de dezembro de 2017 a março de 2019

Com base na informação disponível no portal do Ministério da Educação, a estrutura da carreira docente teve a seguinte evolução entre dezembro de 2017 e março de 2019:

- Último escalão de 0 para 4.821
- Dois últimos escalões de 9.767 para 19.867

Escalão	Salário	Índice	Dez. 2017	Mar. 2019
1.º	1.518,63	167	13.283	3.918
2.º	1.709,60	188	13.392	18.104
3.º	1.864,19	205	17.846	19.651
4.º	1.982,40	218	13.993	14.925
5.º	2.137,00	235	7.121	7.086
6.º	2.227,93	245	8.402	8.943
7.º	2.473,46	272	5.008	8.319
8.º	2.718,99	299	11.544	1.681
9.º	3.091,82	340	9.767	15.046
10.º	3.364,63	370		4.821
		Total	100.356	102.494

9. Contribuições para a Segurança Social

As despesas incluem contribuições da entidade patronal para a Segurança Social porque estas afetam as despesas com pessoal e o seu ritmo de crescimento.

A receita com os encargos da Segurança Social constitui receita da Segurança Social, pertence aos trabalhadores e está consignada às pensões e apoios sociais dos próprios contribuintes, que também irão refletir o aumento de descontos. A receita da Segurança Social não é para financiar o Estado e os serviços públicos.

No que toca à ADSE, é um subsistema de saúde voluntário e as contribuições também estão ligadas a determinado serviço.

10. Aposentações esperadas nos próximos anos

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
Aposentações	1.476	999	1.381	2.105	2.835	3.533	12.329
Despesa (ME)	45	31	43	65	87	109	380

11. Variação das despesas com pessoal

- Até março, as despesas com pessoal nos estabelecimentos de ensino básico e secundário estão a crescer 3,9%.
- O crescimento das despesas com professores deverá acelerar nos próximos meses devido a:
 - Recuperação dos 2A9M2D;
 - Aumento da taxa de reposição dos acréscimos remuneratórios para 75% em maio e para 100% em dezembro de 2019.

12. O processo de descongelamento das carreiras

A 1 de janeiro de 2018 todas as carreiras retomaram o seu normal desenvolvimento. Durante os 7 anos anteriores, os OE consideraram que, nas carreiras em que o tempo é uma variável determinante para a progressão, a passagem do tempo para esse efeito, mas apenas para esse efeito, não seria contabilizado. Isto quer dizer que este tempo de serviço conta para todos os outros efeitos legais, nomeadamente para a aposentação.

O período eleitoral que se avizinha não pode ser usado para promover decisões muito dificilmente enquadráveis orçamentalmente. Recorde-se que o teor das propostas de alteração apresentadas à AR no contexto da apreciação do DL 36/2019 não foi sufragado pelos portugueses. Nenhum partido com assento parlamentar colocou esta questão no contexto eleitoral. Esta é uma questão nova.

A eventual aprovação das propostas apresentadas representa o maior aumento de despesa permanente decidido nesta legislatura, e compara com o custo de 475 ME associado à reposição dos salários na Administração Pública.



No futuro, devolver mais tempo, seria difícil de implementar de acordo com a proposta do PSD ao condicionar à regra da despesa do tratado orçamental. Assim, o efeito prático da sua aprovação será o de colocar a educação pública permanentemente no centro do debate. Representa institucionalizar a tensão no debate orçamental, o que inevitavelmente se vai traduzir numa deterioração da escola pública.

Apenas a proposta do Governo tem as contas feitas, é transparente e equilibrada, não esconde aumentos de impostos, nem redução de professores. Não podemos voltar ao tempo em que se prometia sem saber se era possível pagar.

Anexos

1. Forma simplificada de estimar o impacto de descongelamento da carreira docente

Acréscimo de Despesa do Estado - contabilização imediata

	8A	9A4M	2A9M
Nº. Professores	100.000	100.000	100.000
Despesa anual com uma progressão*	3.552	3.552	3.552
Anos Considerados	8	9,25	2,75
Progressão - Módulo Padrão (em anos)	4	4	4
Nº. Progressões por professor	2,00	2,31	0,69
Impacto (ME)	710	821	244

*(205 euros * 1,2375 * 14 meses)

Lisboa, 30 de abril de 2019