



**Sindicato
Nacional
do Ensino
Superior**

Exma. Senhora
Deputada Teresa Leal Coelho
Presidente da Comissão Parlamentar de Orçamento,
Finanças e Modernização Administrativa

N/Ref^o:Dir:GLV/0752/18

30-10-2018

Assunto: Apresentação de propostas de alteração à proposta de Lei n.º 156/XIII

Vem o Sindicato Nacional do Ensino Superior (associação sindical de docentes e investigadores), abreviadamente designado por SNESup, apresentar as suas propostas de alteração à proposta de Lei 156/XIII, relativa ao Orçamento do Estado para 2019, especificamente relacionadas com o Ensino Superior e Ciência.

A nossa proposta parte de uma apreciação prévia na generalidade, sendo seguida de propostas concretas relativas ao articulado da referida proposta de Lei.

I. NA GENERALIDADE

A proposta do XIII Governo para a Lei de Orçamento de Estado para 2019 (LOE 2019) prevê um **acréscimo de 434,2 milhões de euros (M€)** na diferença de despesa total consolidada entre a estimativa executada para 2018 e o orçamentado para 2019 no Programa Orçamental 10 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (+**18,6%** face a 2017 – Quadro IV.10.1 Relatório OE2019).

Contudo, da diferença entre a estimativa de despesa para 2018 (apresentada no relatório da proposta de LOE2019) e o orçamentado em 2018 (apresentada no relatório da proposta de LOE2018) podemos verificar a possibilidade de uma **falha de execução em 2018 de 213,5M€**.

Na verdade, se compararmos a despesa total consolidada no orçamento para 2018, com o mesmo referente no orçamento para 2019, verificamos que o **acréscimo real é de apenas 220,7M€ (+8,7%)**.

Os dados fornecidos pelo MCTES demonstram também que esse aumento assenta sobretudo em receitas provenientes do financiamento europeu nos serviços e fundos autónomos, como se torna evidente na Tabela 1.

Tabela 1 - Evolução por fonte de receita do subsetor dos SFA, incluindo as Empresas Públicas Reclassificadas (EPR), com percentagem de aumento face ao ano anterior (Despesa Total Consolidada)

Evolução por fonte de receita	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP
2019	3%	3%	23%	27%
2018	2%	7%	29%	-7%
2017	5%	1%	19%	17%

Esta característica atravessa toda a atual legislatura, sendo que o financiamento comunitário tem sido a principal razão para o aumento do orçamento dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), onde se enquadram a Fundação de Ciência e Tecnologia e os Estabelecimentos de Ensino Superior. Esta fonte de receita aumentou **88% desde 2016**, num acréscimo de **210,7M€ entre 2016 e 2019**. Na comparação entre 2018 e a proposta de LOE2019, o crescimento das receitas com financiamento comunitário é de **84,10M€ (23%)**.

Se o Orçamento de Estado para 2019 alimenta uma esperança nutrida por financiamento europeu, a análise destes dados deve cruzar-se com os dados da Execução Orçamental de 2017. A falha na execução de verbas comunitárias, sobretudo por parte da Fundação de Ciência e Tecnologia, demonstra mais uma vez os problemas de Orçamentos que alimentam esperanças que depois não se concretizam, em particular no programa de Estímulo ao Emprego Científico.

Note-se que o aumento da despesa **está sobretudo direcionado para um crescimento das despesas de pessoal** (vide Tabela 2), que se estima crescerem 119M€ (8%). Trata-se de um aumento que em percentagem é igual à estimada para o Orçamento de Estado para 2017.

Tabela 2 - Evolução das Despesas com pessoal

	Despesas com pessoal (M€)	Diferença face ao ano anterior	Diferença face ao ano anterior em percentagem
2019	1.545,70	119,40	8%
2018	1.426,30	46,20	3%
2017	1.380,10	99,70	8%
2016	1.280,40	0,20	0,02%

Note-se que este aumento está sobretudo orientado para o programa de Estímulo ao Emprego Científico e o objetivo de contratação, em geral temporária, de 5.100 doutorados. Note-se que os 119,4M€ seriam considerados insuficientes se observadas as necessidades financeiras para a contratação destes doutorados, ainda que pelo índice remuneratório mais baixo (TRU 33). Tomando esse valor por referência temos uma despesa de 188,7M€ para a referida contratação de 5.100 doutorados. Contudo, é de notar que a contratação de doutorados possuía já uma despesa que rondaria os 81M€, pelo que o diferencial se deve situar em 107M€.

Dado o **aumento considerável** que foi orçamentado **ao longo desta legislatura (265,5M€)**, existem condições suficientes para uma política de integração nas carreiras científicas, num verdadeiro combate à precariedade no Ensino Superior.

As **impedâncias criadas pelos dirigentes dos Estabelecimentos de Ensino Superior, atestam debilidades; a falta de maturidade institucional demonstrada nalguns concursos** e a desvalorização a que está sujeito o Ensino Superior e Ciência, resultam num **duplo desperdício: de verbas e de pessoas**, num aparente desprezo pelo investimento, muito significativo, na formação de

alto nível, hoje materializada num coletivo de investigadores, com créditos dados através da produção científica com grande impacto económico e social, no plano nacional e internacional.

Na verdade, os 265M€ investidos em aumento de despesas de pessoal **alimentaram uma realidade precária**, dentro do objetivo de “**flexibilização do emprego científico**” defendida pelo ministro Manuel Heitor. A esmagadora maioria dos contratos realizados ao abrigo do programa de Estímulo ao Emprego Científico são precários (a termo, ou a termo incerto).

A dotação prevista para transferências de Receitas Gerais para os Estabelecimentos de Ensino Superior é de 1 102 921 933,00 €, estando **22M€ abaixo dos valores de 2001** (1 125 317 983,66 €). Isto significa que em termos de despesa pública direcionada para os Estabelecimentos de Ensino Superior ainda não conseguimos recuperar da crise, apresentando-se valores que estão abaixo da realidade de há 18 anos.

Em jeito de comparação podemos observar que tal orientação contrasta seriamente com a evolução registada no número de alunos matriculados no ensino superior em 2018 (308.489), com acréscimo de 5.893 alunos matriculados face a 2017, e muito superior ao número de alunos matriculados em 2001 (273 530).

O aumento de 63M€ nas Receitas Gerais tem de responder a pressões várias nas diversas medidas do ministério, em particular nos Estabelecimentos de Ensino Superior, por forma a responder às valorizações remuneratórias, bem como à compensação pela diminuição do valor das propinas.

O impacto de necessidade de aumento nas Receitas Gerais pela diminuição das propinas deverá situar-se em 10M€ no ano de 2018 (25% do custo total da medida em 2020, que será de 42 101 987€). Por isso, estranhámos que o aumento das Atividades com Ensino Superior e Ação Social seja de apenas de 22M€, o que deixa indiciar uma tensão muito forte para que se cumpra o Contrato de Legislatura.

Resumindo: o aumento, por todos desejado, tendo em conta os desafios que o país subscreveu no âmbito da estratégia Europa 2020, do número de estudantes inscritos no sistema de ensino superior, tem como incentivo em 2018, uma **verba 2% menor do que em 2001** apesar de termos **mais 13% de alunos**. Isto expõe claramente a forma como o sistema está profundamente subfinanciado.

Uma das consequências da falta de responsabilidade do Estado para com os Estabelecimentos de Ensino Superior públicos é o problema das progressões remuneratórias dos docentes, que fica refém de uma estratégia de subfinanciamento que desvaloriza a qualificação avançada. As consequências irão além da depreciação da profissão docente no Ensino Básico e Secundário, pois o valor que estará em causa é o da qualificação (o célebre “estudar para quê?”).

Recorde-se que a despesa com progressões remuneratórias foi prevista através de um inquérito promovido pela Direção Geral da Administração e Emprego Público, que calculou que a verba necessária para as progressões remuneratórias, nas carreiras universitária e politécnica seria de 17 milhões de euros. Trata-se de uma medida com um impacto de apenas 1,5% nas receitas provenientes da Administração Central e que premeia o mérito dos mesmos docentes e investigadores que se espera que consigam um extraordinário aumento no angariamento de financiamento comunitário para fazer face ao subfinanciamento do setor. Este eventual aumento de captação do financiamento comunitário não deve nunca ser entendido pelo Estado português como uma oportunidade para continuar a sua política de restrições à ciência e ao ensino superior mas sim como uma oportunidade de recolocar o país no caminho do desenvolvimento deste setor.

II. PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO

a. PROPOSTA DE INTRODUÇÃO NO ARTIGO 4.º

Considerando que à Ciência, Tecnologia e Ensino Superior devem ser dadas condições equivalentes de funcionamento às atuais dos ministérios da Educação, Saúde, Planeamento e Infraestruturas e Ambiente, bem como a necessidade de melhorias na execução financeiras dos diversos Serviços e Fundos Autónomos desta área, é fundamental a exceção da utilização condicionada das dotações orçamentais para a Fundação de Ciência e Tecnologia e para os Estabelecimentos de Ensino Superior.

Note-se que neste momento o universo excecionado é muito limitado e apenas referente a receitas próprias e por transferências da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P. (FCT, I.P.), inscritas nos orçamentos dos serviços e fundos autónomos e das fundações das áreas da educação e ciência, dos laboratórios do Estado e de outras instituições públicas de investigação, bem como as instituições de ensino superior e as entidades públicas reclassificadas que apresentem nos últimos três anos custos médios inferiores a € 1 500 000 ou que não recebam transferências do Orçamento do Estado nem de organismos da administração direta e indireta do Estado, e cujas receitas próprias não provenham de um direito atribuído pelo Estado.

Com esta proposta permite-se uma melhoria assinalável na execução financeira do financiamento comunitário quer da Fundação de Ciência e Tecnologia, quer dos Estabelecimentos de Ensino Superior, com baixas repercussões ao nível do aumento do défice.

Propõe-se a seguinte alteração da alínea i) da alínea c) do número 4 do artigo 4.º:

- i) P-010- Ciência, Tecnologia e Ensino Superior: medidas M-004 Serv. Gerais Da A.P. Investigação Científica de Carácter Geral e M-016- Estabelecimentos de Ensino Superior;

b. PROPOSTA DE ALTERAÇÃO NO ARTIGO 31.º

Considerando a precariedade das carreiras académica e científica, nomeadamente em termos dos vínculos e condições de contratação;

Tendo em conta a articulação com as medidas de Estímulo ao Emprego Científico, nomeadamente as previstas pelo Decreto-Lei 57/2016 com as alterações introduzidas pela Lei 57/2017, bem como o Programa Regularização Extraordinária de Vínculos Precários da Administração Pública (PREVPAP);

Verificando-se o elevado volume de saldos de gerência acumulados por alguns estabelecimentos de Ensino Superior Públicos de maior dimensão, em prazos superiores a 4 anos, sendo a sua mobilização permitida pelo artigo 114.º da Lei 62/2007;

Propõe-se a seguinte alteração dos números 2, 3 e 5 do artigo 31.º:

2 - Ao limite estabelecido no número anterior acresce o aumento dos encargos decorrentes das valorizações remuneratórias resultantes da aplicação do disposto no artigo 16.º, bem como da aplicação do Programa de Regularização Extraordinária de Vínculos Precários na Administração Pública (PREVPAP) e dos encargos decorrentes dos Decretos-Leis n.os 45/2016, de 17 de agosto, e 57/2016, de 29 de agosto, ambos na sua redação atual.

3 - Para além do disposto no número anterior, fica autorizada a contratação a termo de docentes e investigadores para a execução de programas, projetos e prestações de serviço no âmbito das

*missões e atribuições das instituições de ensino superior públicas, desde que os seus encargos onerem exclusivamente receitas transferidas da FCT, I. P., receitas próprias **incluindo a utilização de saldos de gerência**, ou receitas de fundos europeus relativos a esses programas, projetos e prestações de serviço.*

*5 - Para efeitos da aplicação do disposto no número anterior, as instituições de ensino superior devem, preferencialmente, recorrer à utilização de receitas próprias, **incluindo a utilização de saldos de gerência**.*

Propõe-se ainda a seguinte inserção de números 6 e 7 no artigo 31.º:

6 – Em conjugação com as medidas de regularização de vínculos precários e de estímulo ao emprego científico, as instituições de ensino superior públicas que apresentem saldos de gerência superiores a 10% das suas receitas gerais devem apresentar até 28 de fevereiro de 2019 um plano específico de valorização e rejuvenescimento, contemplando a abertura de procedimentos concursais de ingresso nas carreiras docentes e de investigação dos doutorados que desempenhem funções nestas instituições há mais de 5 anos, o qual terá de estar concluído até 1 de setembro de 2019.

7 – As instituições de ensino superior devem desenvolver um plano de valorização do corpo docente, com vista a respeitarem os rácios previstos no art.º 30.º do Decreto-Lei 207/2009 e no art.º 84.º do Decreto-Lei 205/2007, apresentando até 31 de Julho um levantamento do número de procedimentos concursais necessários ao respeito pelos números e percentagens de professores de carreira previstos nos estatutos de carreira.

c. PROPOSTA DE INTRODUÇÃO DE ART.º 64.º

O Subsídio de Insularidade (no caso da Região Autónoma da Madeira) e a Remuneração Complementar Regional (no caso da Região Autónoma dos Açores), são duas medidas da mais elementar justiça, que permitem fazer face ao superior nível de preços dos bens necessários para consumo interno nos arquipélagos da Madeira e dos Açores.

A sua aplicação aos trabalhadores das instituições de ensino superior e ciência permite aumentar a competitividade destes territórios e promover a captação de talento.

Assim propõe-se a seguinte introdução de um artigo 64.º:

1 - Os trabalhadores das instituições de ensino superior públicas da Região Autónoma da Madeira passam a auferir do subsídio de insularidade previsto no art.º 59.º do Decreto Legislativo Regional n.º 42-A/2016/M, nas condições previstas nos seus números 3 a 10.

2 - Os trabalhadores das instituições de ensino superior públicas da Região Autónoma dos Açores passam a auferir da remuneração complementar regional criada pelos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 1/2000/A, 2/2000/A e 3/2000/A, nas condições atualizadas pelos artigos 11.º, 12.º e 13.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/2010/A.

3 - As despesas relativas à aplicação do subsídio de insularidade e da remuneração complementar regional previstas no n.º 1 e n.º 2 do presente artigo são suportadas integralmente pelas Receitas Gerais do Orçamento de Estado de 2019, sendo incluídas nos Orçamentos Privativos das instituições de ensino superior abrangidas.

d. PROPOSTA DE INTRODUÇÃO NO ART.º 90.º

A proposta de criação do novo regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice, sendo positiva no seu sentido de reduzir eliminação do fator de sustentabilidade para os pensionistas que reúnam a condição de, aos 60 anos, terem, pelo menos, 40 anos de carreira contributiva, gerou controvérsia através da veiculação de uma interpretação restritiva, segundo a qual apenas seria possível beneficiar da mesma apenas para aqueles que possuíssem exatamente ambos os critérios (60 anos de idade e 40 anos de carreira).

Note-se que tal é particularmente lesivo para os trabalhadores que detêm maior qualificação e que por isso iniciaram a sua carreira contributiva com maior idade, como é o caso dos docentes e investigadores do Ensino Superior e Ciência que quase todos iniciaram a sua carreira contributiva só após a obtenção do grau de licenciado.

Por forma a evitar dúvidas e interpretações espúrias e lesivas, sugere-se a introdução de um ponto que defenda o regime mais favorável.

Assim propõe-se a seguinte introdução de um número 3 ao artigo 90.º:

3 - O novo regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice previsto no número 1, bem como os termos previstos no número anterior, não prejudicam a aplicação do regime atual, mantendo-se o princípio da aplicação do regime mais favorável para o pensionista.

e. PROPOSTA DE INTRODUÇÃO DE ART.º 163.º

Têm sido apresentadas por várias vezes as dificuldades orçamentais de diversas instituições de ensino superior num quadro de claro subfinanciamento.

Recorde-se que o valor de despesa pública consignado aos estabelecimentos de ensino superior é de 0,8%, sendo o mais baixo de toda a OCDE.

Existem queixas diversas que são transportadas para a opinião pública sobre as falhas resultantes deste quadro de subfinanciamento e que prejudicam a prática pedagógica e a investigação. São recorrentes situações como a falta de aquecimento no Inverno, ou o encerramento das instalações durante os períodos do Verão. Em muitas instalações não é realizada a manutenção necessária, que implica despesas limitadas, como, por exemplo, a mera reparação de coberturas ou de revestimentos das paredes exteriores, com a conseqüente degradação dos edifícios e aumento exponencial do valor de despesas de recuperação a fazer no futuro (matéria especialmente relevante nos edifícios mais antigos).

Diversas instituições de ensino superior são obrigadas a solicitar reforços orçamentais devido a uma sub-orçamentação forçada e permanente. Contudo, o valor total sub-orçamentado é de dimensão reduzida quando tido em conta o valor total do orçamento do PO10 (o valor total necessário ao conjunto de todas as instituições é inferior a 7 milhões de euros, o que contrasta com os valores de saldo acumulados em diversas universidades e o excedente orçamental do sistema). Os efeitos dessa sub-orçamentação resultam numa acentuada política de desvalorização com repercussões sobre o valor da qualificação.

A necessidade de reforços orçamentais transporta também desequilíbrios territoriais, acentuando disparidades entre o interior e o litoral. Estes reforços não retratam má gestão, mas as dificuldades de operação em territórios com menor densidade populacional.

Assim sendo, propõe-se a seguinte introdução de um artigo 163.º:

Para as instituições de ensino superior em que existiu necessidade de reforço orçamental no ano de 2018 é incluído em orçamento privativo a inclusão do montante igual a esse reforço como receita proveniente de transferência do Estado.

Com os melhores cumprimentos,

A DIREÇÃO

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized initial 'G' followed by a series of horizontal strokes and a checkmark-like flourish.

Professor Doutor Gonçalo Leite Velho
Presidente da Direção