

● E-2019 e habitação ● duas migalhas não matam a fome

_Rui Viana Pereira, 16/11/2018

Na semana em que escrevo estas linhas, o Orçamento de Estado para 2019 (OE-2019) ainda está a ser debatido em pormenor no Parlamento, mas nas suas grandes linhas já foi aprovado e não volta atrás. Ao mesmo tempo, o país inteiro, com especial incidência nas grandes cidades, vive uma crise da habitação e uma vaga de especulação imobiliária de dimensões inéditas; por isso interessa olhar para o OE-2019 dando especial atenção à questão da habitação.

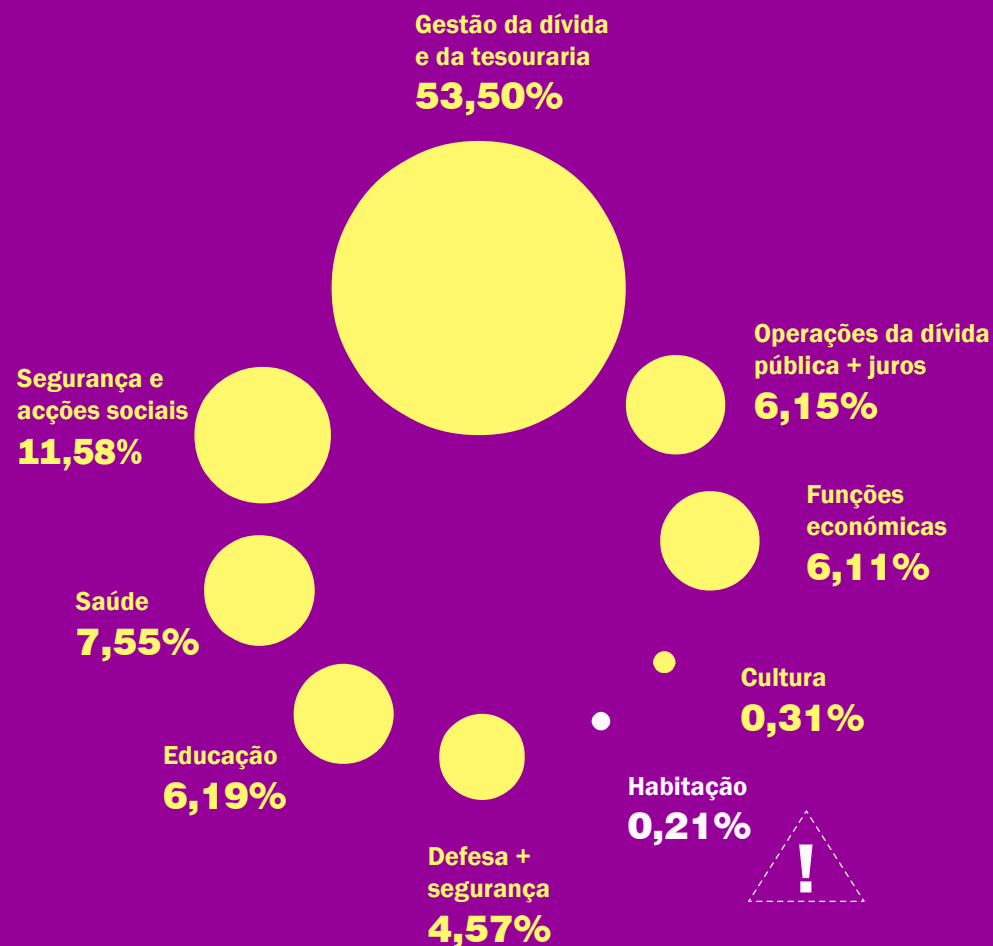
Num orçamento de Estado, a primeira tabela que salta à vista diz respeito às receitas e despesas do Estado. A fatia mais grossa das receitas provém dos impostos (93 %), que abordarei mais à frente. Do lado das despesas encontramos quatro grandes grupos:

despesas administrativas
despesas sociais
despesas económicas (apoios aos sectores económicos privados)
«despesas diversas» (entre as quais as despesas de gestão da dívida)

Todas elas, do ponto de vista de cada grupo social, são indispensáveis – os agricultores acham imprescindível receber apoios à sua actividade, os desempregados precisam de ajuda enquanto procuram emprego, as famílias precisam de abrigo e cuidados de saúde, etc. São inúmeros os interesses em jogo, muitos deles contraditórios entre si, e por isso a primeira tarefa do Orçamento de Estado consiste em definir prioridades políticas nesse oceano de interesses.

Por outras palavras: **ao olharmos para a distribuição das despesas no Orçamento de Estado, ficamos a saber quais são as prioridades políticas do Governo.**

Gráfico 1: Dimensão relativa de várias rubricas do OE-2016
Fonte primária: Proposta de OE-2019



Recordemos que a dívida pública foi contraída para salvar os bancos privados, à custa de um imenso esforço social.

Certos aspectos financeiros não são aqui tratados. No entanto vale a pena referir que a rubrica de despesas financeiras excepcionais passa de 256 milhões € em 2018 para 1.591 M€ em 2019 (6x mais!), devido sobretudo à assunção de passivos (49 M€), à privatização do BPN (30 M€), às transferências para a Grécia (44 M€), para a Parpública (1.172 M€), para o IFAP (109 M€) e para a DGRDN (Recursos da Defesa Nacional) (60 M€). As «Operações da dívida pública» (OE, mapa 8) consumiram 786 M€ em 2018, passam para 2.096 M€ em 2019.

A Parpública é uma sociedade anónima, holding de participação e gestão em empresas (p. ex., como accionista da empresa SPE, que explora diamantes em Angola). No OE-2019 a Parpública absorve 1.352 M€.

Na verdade a Habitação conta com menos de 0,21 % do orçamento de Estado, uma vez que a rubrica onde está inserida inclui outros programas noutras áreas.

O orçamento proposto pelo Governo de António Costa, à semelhança dos anteriores, dá prioridade aos negócios económicos e financeiros, com destaque para os credores da dívida pública. Os juros

- desembolsados pelo Estado vão consumir 8 % do OE-2019. A prioridade concedida ao
- sector financeiro é confirmada no acréscimo brutal, em 2019, das «despesas excepcionais» com operações financeiras (6 vezes superiores às de 2018), nomeadamente para satisfazer a resolução de bancos privados e permitir que a Parpública brinque aos investimentos na Bolsa, abocanhando mais de mil milhões de euros do OE (cerca de 5 vezes o orçamento da Habitação).

As verbas para habitação andam pelas ruas da amargura: rondam os 0,21 % do Orçamento de Estado (3). A comparação entre os apoios ao Turismo e os apoios à Habitação, expressa no Gráfico 2 (4), é chocante, tanto mais quanto o negócio do turismo é um dos factores na origem da actual crise da habitação. A desproporção pornográfica entre os orçamentos destes dois interesses confirma as opções tácitas do Governo: **privilegiar e proteger as empresas, à custa dos interesses e do bem-estar das famílias.**

No entanto, para avaliar as opções do OE-2019 não basta olhar para os números. É preciso atender a certos aspectos qualitativos da vida da população. Sucede que alguns desses aspectos podem ser equiparados a catástrofes naturais (inundações, incêndios, tempestades, terremotos), pois destroem as casas das pessoas, deixando-as literalmente a dormir debaixo da ponte. Com a subida descontrolada das rendas e dos preços das casas, milhares de famílias encontram-se em situação de calamidade. Num aperto destes, competiria ao Governo gizar um plano de urgência, deslocar verbas especiais para acudir à aflição das populações, reorganizar todo o OE. Ora o actual Governo comporta-se como se nada de grave acontecesse. Na verdade, mesmo que o Governo, por hipótese, duplicasse o orçamento da habitação em relação a anos anteriores, isso não produziria um efeito apreciável – duas migalhas em vez de uma não matam a fome a ninguém.

As contas aqui apresentadas apenas agregam as verbas mais evidentes nos apoios ao turismo (regiões turísticas do Norte, Centro, Lisboa e Sul, Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema, Instituto do Turismo, etc.). É de prever que existam outros apoios ao turismo enterrados na barafunda do OE. Do lado da Habitação, apenas apresento os apoios ao IHRU, a entidade pública com maior destaque no sector – embora não seja claro que parte desses dinheiros beneficia de facto os moradores.

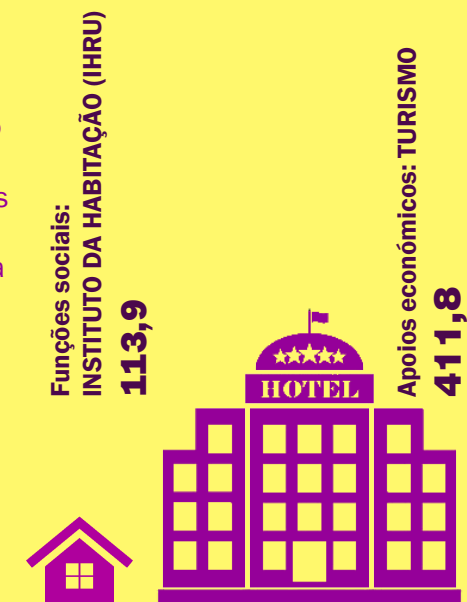


Gráfico 2: Comparando as verbas de apoio ao Turismo e ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (milhões de euros)

Fonte primária: Proposta de OE-2019

Políticas de habitação preconizadas pelo Governo, através do IHRU

Em primeiro lugar, conviria, pelo menos na fase actual, criar um método de sondagem contínua da situação habitacional das famílias. Não basta um inquérito isolado, porque nem os problemas de alojamento se resolvem de um dia para o outro, nem são estáticos; as reformas neoliberais promoveram mudanças estruturais tão profundas, que a habitação deixou de ser um factor relativamente estável e encontra-se em permanente mutação; as mudanças no mercado da habitação são constantes, ao ponto de já não ser possível a muitos inquilinos programar a sua vida a prazo de mais de um ano; esta mobilidade forçada, por sua vez, tem custos altíssimos para as famílias de baixo e médio rendimento. O inquérito não nos permite medir a dimensão destes factores dinâmicos.

Segundo, não é de fiar que um instituto público consiga fazer o retrato de uma realidade social tão complexa, sem pedir o conselho, a colaboração e o diálogo permanente com as populações locais. Ora o IHRU não se tem distinguido pela sua capacidade de diálogo.

Terceiro, o próprio relatório do IHRU reconhece as limitações do seu inquérito, ao referir que os resultados a que chegou diferem bastante dos dados publicados pelo INE (Censo Nacional de 2011). Essas diferenças não podem ser atribuídas apenas ao facto de o estudo do INE estar 7 anos desactualizado em relação ao do IHRU; em grande parte resultam da estreiteza dos critérios utilizados pelo IHRU para inquirir a população: ● - - - - -

«Relativamente à tipologia urbana, foram consideradas as seguintes opções de resposta: Barracas ou construções precárias; Acampamento clandestino; Bairro social; Bairro clandestino (AUGI – Área Urbana de Génese Ilegal); Conjunto urbano consolidado degradado; Área de risco; Parque de campismo.

Quanto ao tipo de construção, foram consideradas as seguintes opções de resposta: Barracas; Tendas; Móveis/caravanas; Não convencionais de pedra, alvenaria ou tijolo; Convencionais; Elementos naturais.» (6)

O IHRU fica assim a saber onde existem acampamentos ciganos e bairros de lata, mas pura e simplesmente omite vários factores internacionalmente considerados essenciais para a definição de uma habitação digna. Se, por exemplo, duas famílias inteiras, num total de 6 adultos e 5 crianças, viverem ambas numa só casa de três assoalhadas, vedadas ao vento e à chuva, com saneamento, água canalizada, electricidade e uma casa de banho, o IHRU acha que está tudo bem e passa adiante – ignora o critério do sobrelotamento.

O inquérito do INE, pelo contrário, revela que 11 % dos alojamentos estão sobrelotados. Não só esta média é demasiado elevada para poder ser ignorada, como encontramos numerosas regiões do país onde mais de 15 % das habitações estão sobrelotadas, chegando mesmo nalguns concelhos aos 23 %. Ignorar um problema desta dimensão não pode ser considerado um mero deslize técnico do IHRU – tem de ser visto como uma opção política que condiciona o rigor e as conclusões do estudo.

Partindo dos dados recolhidos, o IHRU expõe um conjunto de soluções para os problemas detectados

«No que concerne às soluções de realojamento, foram consideradas as seguintes opções de resposta: Construção de novas habitações; Aquisição de novas habitações; Aquisição e reabilitação de habitações existentes; Reabilitação de habitações sociais da entidade; Indemnização sem realojamento; Apoio à família para adquirir habitação; Arrendamento de habitações; Outra.» (7)

A palavra «aquisição» funciona como um refrão; várias outras soluções bem conhecidas da história moderna da habitação são silenciadas; e da única vez que a expressão «habitação social» vem à baila, é para propor a reabilitação do que já existe (que é insuficiente) e não a sua expansão.

Finalmente é preciso dizer que em vários passos o relatório do IHRU é uma aldrabice despudorada, como quando afirma que em Lisboa existem zero famílias por realojar.

No capítulo dos custos para as soluções propostas, o IHRU divide-os em dois grupos:

Apoio ao arrendamento

custo total: 193 milhões de euros (11 % do total plurianual de apoios à habitação previstos pelo IHRU).

Esta solução abrangeria cerca de 1000 famílias. Não fica claro o funcionamento deste apoio, mas deduz-se que visa subsidiar uma parte da renda paga por inquilinos aos proprietários privados; ou seja, ainda que alivie a situação de algumas famílias, é um subsídio aos senhorios mascarado de subsídio social. Acrescentemos a isto o facto de o OE-2019 prever benefícios fiscais para os proprietários que façam contratos de arrendamento de médio e longo prazo, e temos um quadro que representa a estrada para o paraíso do negócio imobiliário. Além disso, se olharmos para a rubrica Habitação no OE-2019 (258 milhões de euros ao todo), concluímos imediatamente que nem de perto nem de longe haverá dinheiro que chegue.

Apoio à aquisição, reabilitação ou construção de habitação

custo total: 193 milhões de euros (11 % do total de apoios à habitação).

Este programa seria executado ao longo de vários anos, o que, por um lado, alivia o actual OE-2019; mas por outro lado arrisca-se a ficar rapidamente desactualizado, pelas razões acima apontadas (velocidade a que a situação muda). A previsão de apoios à aquisição soma 36 % dos apoios totais e a construção corresponde a 62 %; mas não é fácil perceber como as duas coisas se articulam entre si, do ponto de vista dos beneficiários.

Ao listar as soluções de apoio à habitação, o IHRU introduz uma rubrica misteriosa intitulada «Outra», que compreende 13.336 famílias (45 % do total de famílias!). Esta solução de realojamento «foi proporcionalmente distribuída pelas restantes soluções de realojamento, para efeitos de estimativa». O mínimo que se pode dizer é que este expediente, aplicado a quase metade das famílias afectadas, retira uma grande dose de seriedade ao estudo publicado pelo IHRU.

A previsão de custos apresentada pelo IHRU levanta sobretudo uma questão que tem de ser discutida, pela sua importância política: o somatório de apoios à aquisição e à construção ascende a 87 % dos gastos previstos, o que significa que nos próximos cinco anos 1.471 milhões de euros extraídos dos impostos serviriam para subsidiar a banca privada e as empresas de construção (juros bonificados, subsídios a fundo perdido, etc.); estes montantes são mascarados sob a rubrica «funções sociais» do Estado, mas na realidade deveriam pertencer à rubrica «funções económicas» – uma manobra de ilusão que define bem o OE-2019 e que reencontramos insistentemente reproduzida noutras áreas sociais.

O Governo boicota a discussão sobre as políticas de habitação

Encontram-se há meses em lista de espera várias propostas legislativas sobre habitação, incluindo uma que pretende definir a lei de bases da habitação – o Governo e a bancada do PS protelaram a sua discussão para depois da aprovação do Orçamento de Estado. Ora, na ordem normal das coisas, primeiro debatem-se as opções políticas e só depois se discute a distribuição do dinheiro disponível, em função dos objectivos propostos. Ao inverter a ordem dos factores, o Governo garante que, seja qual for o curso da discussão parlamentar sobre a habitação, a sua conclusão é indiferente, pois nenhuma medida poderá ser aplicada quando não dispõe de verbas próprias.

Ficam assim criadas as condições, ao nível dos órgãos do poder, para impedir quaisquer alterações estruturais efectivas no sector da habitação.

Os mapas da Proposta de Lei para o OE-2019 não especificam o destino concreto das verbas sob a rubrica Habitação. Esta indefinição permite ao Governo propagandear certos objectivos políticos e mais tarde executar o seu oposto, precisamente com as mesmas verbas orçamentais.

As opções fiscais do OE-2019: beneficiando o capital

A fim satisfazer os credores da dívida pública, ajudar as empresas privadas – com particular destaque para a banca privada –, diminuir os impostos pagos pelo grande capital e reduzir o défice orçamental praticamente a zero, há décadas que os governos usam e abusam dos impostos indirectos. Destes, que são muitos, destacam-se os impostos sobre o consumo.

Recordemos que os impostos indirectos são indiferentes aos rendimentos de quem os paga: toda a gente os paga na mesma medida, seja rico ou seja pobre. Entre os impostos indirectos pontua o IVA, que fornece cerca de 35 % do total de receitas correntes do Estado – bastante mais do que os impostos sobre o rendimento das famílias (IRS). Significará isto um alívio das famílias? Não, pelo contrário, é um agravamento da sua situação económica, visto que o IVA não olha ao escalão de rendimento de quem o paga.

«Ao longo da presente legislatura, o Governo promoveu a redução do esforço fiscal dos portugueses, nomeadamente através da recomposição da receita fiscal, reduzindo a tributação direta de rendimentos» (Relatório do OE-2019, p. 20). Esta é uma frase que só convence se o cidadão médio não fizer ideia da relação que existe entre os rendimentos das pessoas, os impostos directos e os impostos indirectos.

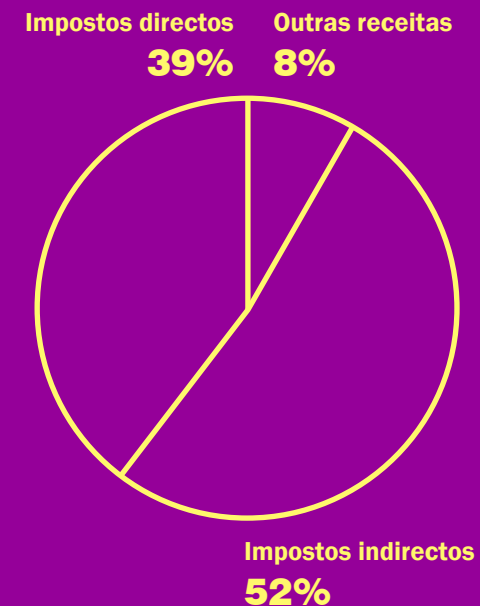


Gráfico 3: Percentagem dos impostos na receita corrente do Estado (milhões de euros), não incluindo as contribuições para a Segurança Social
Fonte primária: Proposta de OE-2019.

**IRS + Impostos
sobre o consumo
final das famílias**

31 067

**IRC + Impostos
sobre a
propriedade**

7 200

Gráfico 4: Relação entre os impostos pagos pelas famílias e os impostos pagos pelo capital (milhões de euros)

Fontes primárias: Proposta de OE-2019. «GDP and main components (output, expenditure and income)», Eurostat, 14/11/2018.

Os impostos sobre o consumo pagos pelas famílias foram estimados à razão de 76,35% do total de consumos finais no país em 2017, segundo os dados do Eurostat.

As opções fiscais do OE-2019 tornam-se mais claras se desagregarmos várias rubricas: juntemos de um lado todos os impostos (directos e indirectos) que recaem sobre as famílias e doutro lado os que recaem sobre o capital; conclusão: a carga fiscal imposta às famílias é desproporcionada.

Como se isso não bastasse, uma análise atenta da distribuição dos rendimentos revela que a situação dos assalariados se agravou nos últimos anos, com particular intensidade no caso das mulheres. Apesar de o desemprego ter diminuído, as desigualdades de rendimento aumentaram: a proporção de trabalhadores a receberem o salário mínimo nacional (SMN) passou de cerca de 8% (2009) para cerca de 25% (2017).

Juntemos a isto o facto de as populações urbanas se verem escorraçadas em massa para a periferia, por efeito dos despejos, do aumento do custo da habitação nos centros urbanos e da falta de leis e medidas políticas que defendam os inquilinos. Este afastamento realiza-se em sucessivas vagas, avançando para subúrbios cada vez mais longínquos, gerando graves problemas de transporte: os lares ficam mais afastados dos locais de trabalho, das escolas, dos centros de saúde e de cultura, etc. Na ausência de uma melhoria efectiva dos transportes colectivos, as famílias que ainda têm uma ligeira margem de manobra

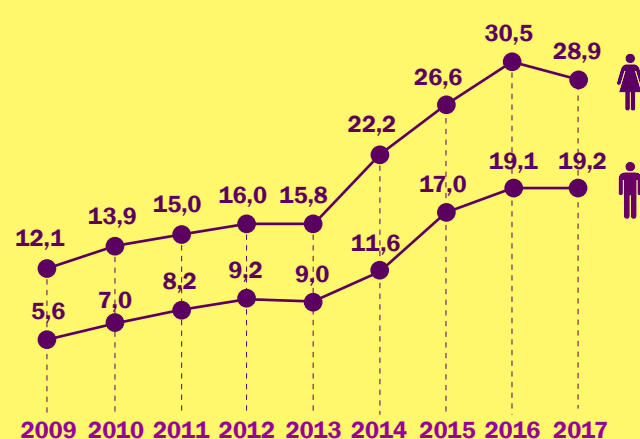


Gráfico 5: Proporção de trabalhadores por conta de outrem a receberem o SMN (em percentagem do total de assalariados)

Fonte: INE, «Proporção de trabalhadores com Retribuição Mínima Mensal Garantida», 2009-2017

orçamental são levadas a adquirir um carro a crédito; às outras resta reduzir o descanso, acordar duas horas mais cedo e sofrer o horror diário dos transportes colectivos suburbanos.

Esta teia de factores contribui para um perigoso endividamento das famílias, não sendo de estranhar que a acumulação de dívidas privadas venha a gerar uma nova crise hipotecária. Segundo um estudo do INE datado de 2016, 30 % das famílias portuguesas tinham a casa hipotecada aos bancos – sendo de prever, com a actual crise da habitação, que a situação esteja a piorar.

Conclusão

A Proposta de Orçamento de Estado para 2019 dá prioridade ao pagamento da dívida pública, às actividades financeiras, ao turismo e às empresas de construção; abre caminho ao agravamento da dívida privada das famílias e vira as costas ao problema da habitação, que neste momento constitui uma calamidade merecedora de medidas de urgência e de uma mudança estrutural.

O OE-2019 aceita e amplifica a redefinição de «funções sociais» introduzida por governos anteriores, mascarando múltiplos apoios às empresas e à banca sob a forma de apoios sociais. Esta manobra, além de permitir uma falsa propaganda sobre o carácter «social» deste Governo, contribui para elidir da consciência política as noções de «função social» e de «salário indirecto».

Chama-se «salário indirecto» aos benefícios proporcionados às famílias em geral, sustentados pelas contribuições e impostos pagos por essas mesmas famílias. Por outras palavras, o dinheiro retirado ao salário bruto de cada assalariado é redistribuído por todos e retorna ao bolso de quem está necessitado, sob a forma de bens, serviços e subsídios em dinheiro. A deturpação deste conceito implica o abandono da noção de solidariedade social. Exemplo prático: quando uma pessoa vai ao centro de saúde consultar um médico e compra medicamentos a uma taxa reduzida, está a receber um salário indirecto, de montante variável consoante as necessidades individuais, pago solidariamente por todos; mas quando o Estado «comparticipa» nas despesas em hospitais e clínicas privadas, ainda que não elimine totalmente o benefício de cuidados de saúde a custos reduzidos, está a utilizar dinheiro dos assalariados para pagar custos e lucros às empresas privadas.

Fontes e referências

«Proposta para o Orçamento de Estado de 2019».

«Proporção de trabalhadoras/es por conta de outrem a tempo completo abrangidas/os pela Retribuição Mínima Mensal Garantida (%) por Localização geográfica (Continente) e Sexo; Semestral», INE, 2009-2017.

Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional, IHRU, Fevereiro/2018.

«30% das Famílias tinham dívidas com garantia da residência principal – 2013», INE, Fevereiro/2018.

Resumo: «A riqueza líquida mediana detida pelas famílias residentes em Portugal era de 71,2 mil euros; A riqueza líquida mediana dos 10% de famílias com maior rendimento era 9,8 vezes superior à riqueza líquida dos 20% com menor rendimento; [...] Cerca de 30% das famílias tinham dívidas com garantia da residência principal, sendo este o principal tipo de dívida das famílias, em número de famílias detentoras e em valor». Este relatório do INE refere-se à situação em 2013.

«GDP and main components (output, expenditure and income)», base de dados do Eurostat, extraído em Novembro/2018.