

O IMPACTO DAS MEDIDAS 'ANTI-CRISE' E A SITUAÇÃO SOCIAL E DE EMPREGO: PORTUGAL

ESTUDO



Comité Económico e Social Europeu

O impacto das medidas ‘anti- crise’ e a situação social e de emprego

PORTUGAL

José Castro Caldas ¹

Resumo

A ‘Grande Recessão’ teve oficialmente início nas instituições europeias em Março de 2008 no momento em que a palavra ‘crise’ foi inscrita pela primeira vez nas conclusões do Conselho Europeu (CE, Março 2008). Nos quatro anos que entretanto decorreram, a resposta europeia à crise reconhecida nessa data, não tem sido uniforme, sendo possível identificar, a partir da análise dos documentos da União Europeia, pelo menos três fases distintas.

Na primeira fase (Março de 2008 a Dezembro de 2008) – ‘fase financeira’ – a preocupação dominante foi a estabilidade do sistema financeiro. A segunda fase (Dezembro de 2008 a Fevereiro de 2010) – ‘fase económica’ – foi caracterizada pela tentativa de conjurar a recessão económica com recurso (temporário) a políticas orçamentais expansionistas. A terceira fase (Fevereiro de 2010 ao presente) – ‘fase orçamental’ – corresponde à deslocação do foco das preocupações, da recuperação económica para a estabilidade do Euro e da zona Euro para a recuperação da ‘confiança dos mercados’, pela via da consolidação orçamental coordenada em toda a União.

Em cada uma destas fases, a resposta europeia determinou de facto as políticas nacionais. No caso Português os sucessivos ‘pacotes’ de medidas ‘anti- crise’, anunciados e parcialmente implementados pelos governos nas diversas fases da crise, são traduções quase literais das políticas europeias². Este relatório tem como objectivo identificar e caracterizar cada um destes pacotes e verificar o seu impacto económico e social entre o início de 2008 e o final de 2011.

Na fase financeira da crise, no último trimestre de 2008, o governo português aprovou uma “Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira (IREF)” orientada para o reforço das instituições financeiras. Já na fase económica, em Janeiro de 2009, o governo respondia aos apelos das instituições europeias com a “Iniciativa para o Investimento e o Emprego”. A fase orçamental é inaugurada em Portugal em Março de 2010 com o “Programa de Estabilidade e Crescimento” que haveria de ficar conhecido como PEC I. A este Programa haveria de suceder, a 13 de Maio de 2010, um novo pacote (PEC II), o Orçamento de 2011 (PEC III) e o memorando celebrado com a tróica FMI/UE/BCE.

No conjunto, os pacotes de medidas da última fase eram orientados quase exclusivamente para a contenção do défice e o controlo da dívida pública, envolvendo: a redução dos encargos salariais da administração pública e dos sistemas públicos de pensões; a redução das despesas de funcionamento do Estado e das prestações sociais; o congelamento do investimento público; a redução das transferências para o sector empresarial do estado e a ‘racionalização’ da rede de prestação de serviços públicos; a redução dos benefícios fiscais; o aumento das taxas de impostos directos e indirectos e sobretaxas de imposto extraordinárias; e a aceleração do programa de privatizações.

A crise financeira começou por se fazer sentir em Portugal no início de 2008 com uma forte compressão do crédito e o colapso de dois bancos privados. Os impactos económicos chegaram ao mesmo tempo com uma redução da taxa de crescimento que se prolongou até ao primeiro trimestre de 2009. A partir do segundo trimestre de 2009, até ao primeiro trimestre de 2010, desenha-se uma recuperação. Mas a partir do segundo trimestre de 2010 esta tendência inverte-se, instalando-se a recessão de novo em 2011. A correspondência entre esta dinâmica ondulatória do produto e as diversas fases acima identificadas não pode deixar de ser notada e atribuída, pelo menos em parte, às políticas económicas e as respectivas inflexões.

Do início de 2008 até ao presente, existem, no entanto, outras tendências que são invariantes. A primeira, diz respeito ao défice e à dívida pública – neste período o défice público manteve-se elevado e a dívida pública cresceu continuamente; a segunda, ao crescimento continuado do desemprego; a terceira, ao aumento do número de pessoas privadas de acesso aos regimes de protecção social; a quarta, ao recuo da provisão pública em diversos domínios; e, a quinta, ao aprofundamento das desigualdades.

¹ Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Portugal

² Como ‘medidas anti- crise’ são aqui entendidas as medidas de política que são apresentadas e justificadas pelas autoridades como respostas à situação excepcional criada pela Grande Recessão.

A evolução verificada no final de 2011 aponta para o agravamento destas tendências e acrescenta-lhe um vincado recuo do rendimento disponível das famílias com a correspondente compressão do consumo privado. Dada a continuação da quebra do investimento público e privado e a previsível quebra das exportações, o cenário tendencial é o de uma recessão profunda que não só compromete os objectivos almejados para o défice e a dívida, como anuncia uma crise social sem precedentes recentes. A perda de confiança nos partidos políticos do 'arco da governação' prenuncia também uma crise política, da representação democrática, com consequências imprevisíveis.

1. Da turbulência financeira à crise do euro: três fases de uma crise europeia

Entre Março de 2008 e Dezembro de 2008, na 'fase financeira' da crise europeia as instituições comunitárias encararam a crise como "turbulência financeira" (CE, Março 2008) e dedicaram-se sobretudo a desenhar medidas orientadas para "impedir a ... falência" do sistema financeiro (EZ, Outubro 2008). A Cimeira dos países da Eurozona e o Conselho Europeu de 12 e 15-16 de Outubro de 2008 (EZ Outubro 2008, CE Outubro 2008) apelavam a mais acção concertada para "restaurar a confiança e o funcionamento apropriado do sistema financeiro" (EZ, Outubro 2008). A situação da banca ocupava o centro das atenções. O Conselho Europeu comprometia-se a "apoiar as principais instituições financeiras, a evitar falências e a proteger os depósitos dos aforradores" (CE Outubro 2008) apoiando as medidas tomadas pelos líderes da Eurozona, nomeadamente, a decisão de emitir garantias públicas capazes de cobrir a emissão de dívida sénior por parte dos bancos e intervir recapitalizando-os quando necessário.

Esta 'fase financeira' da crise termina subitamente, dando lugar à 'fase económica', quando o Conselho Europeu de 12 de Dezembro de 2008 se apercebe que afinal a crise também é económica. "A crise financeira está agora a ter impacto na economia. A zona euro, e, na realidade, a União como um todo, estão ameaçadas pela recessão", pode ler-se no comunicado da presidência (CE, Dezembro 2008). A Europa, pode ler-se também nesse comunicado, tem de agir como um todo "para evitar uma espiral recessiva e sustentar a actividade económica e o emprego".

A justificar esta viragem estava a deslocação do epicentro da crise dos EUA para a Europa e dos mercados financeiros para a economia. Em Outubro de 2008 a já a Hungria, a Islândia e a Ucrânia, confrontadas com crises bancárias e cambiais, haviam recorrido ao FMI. Em Novembro a zona euro entrara oficialmente em recessão técnica.

Era portanto urgente complementar a finalização das medidas orientadas para a salvação da banca com um "Plano Europeu de Recuperação Económica" que deveria mobilizar 1,5% do PIB da União. O Conselho apelava aos estados membros a que adoptassem de forma coordenada medidas orientadas para a expansão da procura (de duração limitada e orientadas para os sectores mais afectados) que poderiam passar pelo aumento dos gastos públicos, reduções da carga fiscal e das contribuições para a segurança social, assim como ajudas directas às famílias e PME's.

O conselho estava "consciente que [o plano de recuperação] iria aprofundar temporariamente os déficits". Reafirmava o seu compromisso com a sustentabilidade das finanças públicas apelando a "um regresso, o mais rápido possível... às metas orçamentais de médio prazo", mas apenas quando estivesse assegurado o esperado "regresso à senda de crescimento e criação de emprego" (CE, Dezembro 2008).

No Conselho de 19-20 de Março (CE, Março 2009) o Programa Europeu de Recuperação Económica era já estimado em 3,3% do PIB da União e no Conselho de 18-19 de Junho (CE, Junho 2009) já ia em 5% do PIB em 2009 e 2010. Nesse mesmo Conselho reiterava-se a determinação "em fazer o que for necessário para restaurar a criação de emprego e o crescimento". No entanto, ao mesmo tempo, assinalava-se a tensão entre consolidação orçamental e políticas de estímulo, concluindo-se ser necessário "preparar uma estratégia de saída confiável e credível".

Seis meses depois, a 10-11 de Dezembro de 2009 (CE, Dezembro 2009), o mesmo Conselho considerava que "a situação económica começa a dar sinais de estabilização e a confiança está a aumentar". Assinalava, apesar disso, que as incertezas permaneciam e que as "políticas de apoio à economia se deveriam manter, sendo retiradas apenas quando a recuperação estiver plenamente garantida" (CE, Dezembro de 2009), o que não obstava a que as "estratégias de saída" fossem referidas com mais saliência do que anteriormente, numa secção própria das conclusões, onde se estipulava que a "consolidação orçamental deveria iniciar-se o mais tardar em 2011".

Não foi no entanto necessário esperar por 2011 para assistir a uma 'saída' súbita, isto é, um regresso apressado à 'consolidação orçamental'. A 11 de Fevereiro de 2010 os chefes de estado e de governo da eurozona proclamavam: "Os estados membros da zona Euro tomarão acções determinadas e coordenadas, se necessário para salvaguardar a estabilidade financeira da zona Euro no seu conjunto" (EZ, Fevereiro 2010). Na reunião do Conselho de 25-26 de Março de 2010 (CE, Março 2010) exigia-se já "melhor disciplina orçamental" e constituía-se uma *task force* responsável pela apresentação de medidas tendentes a formular um novo enquadramento disciplinar para as políticas orçamentais. A 'estratégia de saída' estava impor-se sem esperar pela recuperação, dando início à fase 'orçamental'. Os acontecimentos na Grécia aí estavam para justificar a nova viragem.

Nesta fase, o Euro e a sua sustentabilidade – num quadro em que primeiro a Grécia, depois a Irlanda e por fim Portugal vêem vedado o acesso ao refinanciamento nos mercados da dívida soberana – transforma-se no foco das preocupações. No entanto, a crise não é interpretada pelas instituições europeias como uma 'crise do Euro', decorrente de imperfeições na sua arquitectura, mas antes como uma 'crise da dívida soberana' resultante da indisciplina orçamental de países periféricos, susceptível de contagiar a zona euro no seu conjunto e comprometer a sua estabilidade. Esta interpretação sustenta então uma abordagem baseada no reforço da disciplina orçamental em toda a zona euro, de que se espera obter um regresso da confiança dos mercados, e no isolamento dos países periféricos em quarentenas de liquidez proporcionada por fundos da União e do FMI, 'austeridade' e 'ajustamento estrutural'.

Nos termos da declaração dos Chefes de Estado e de Governo da Zona Euro de 4 de Fevereiro de 2011 (EZ, Fevereiro 2011), tornara-se necessário um "novo quadro de governação económica" para conseguir, no contexto da consolidação orçamental reforçada, "uma nova qualidade na coordenação da política económica na zona euro para melhorar a competitividade, levando desse modo a um maior nível de convergência, sem pôr em causa o mercado único". A competitividade e a convergência seriam complementares da disciplina orçamental e passariam, na óptica prevalecente nesta fase nas instituições europeias, por "reformas estruturais tendentes ao crescimento", isto é, por medidas de flexibilização do mercado de trabalho e de liberalização dos mercados de serviços e produtos.

A governação económica, os mecanismos "de salvaguarda da estabilidade financeira do conjunto da zona euro" (CE, Outubro 2010) - Fundo Europeu de Estabilidade Financeira, primeiro, e Mecanismo de Estabilidade Europeia, depois - a par do reforço da estabilidade do sistema financeiro, são apresentados como os três eixos da estratégia europeia.

Sob pressão do aprofundamento da crise e da necessidade de emitir sinais de determinação para os mercados os Chefes de Estado e de Governo da Zona Euro firmaram a 11 de Março de 2011 um Pacto para o Euro que prometia "ir mais além do que já existe" (EZ, Março 2011) na integração destes três eixos, envolvendo medidas tendentes a reforçar a competitividade, aumentar o emprego, reforçar a sustentabilidade das finanças públicas e a estabilidade financeira. Este Pacto para o Euro haveria de ser redenominado Pacto Euro Plus depois da adesão de alguns países membros da UE exteriores à eurozona.

Em Outubro de 2011, com a Espanha e a Itália já incluídos na lista de países sujeitos a "tensões nos mercados de dívida soberana" (CE Outubro de 2011) o Conselho Europeu adopta novas medidas orientadas para uma coordenação das políticas económicas "ao nível da EU, tomando lugar agora antes das decisões nacionais serem tomadas" (CE Outubro de 2011). E no início de Dezembro de 2011 face ao reconhecimento "do agravamento da situação económica e financeira" (CE, Dezembro 2011) a governação económica é elevada ao patamar de "união de estabilidade orçamental" ou "compacto orçamental" envolvendo uma regra orçamental que estipula um défice estrutural inferior a 0,5% PIB nominal, a ser constitucionalizada nos países membros e sanções automáticas em consequência da violação do limite dos 3% do PIB para o défice.

1. As três fases da crise em Portugal e os respectivos pacotes anti-crise

As três fases da crise europeia têm correspondência directa em Portugal em sucessivos pacotes de "medidas anti-crise", anunciados e parcialmente implementados entre 2008 e o presente.

Na fase financeira da crise, no último trimestre de 2008, o Governo Português aprovou uma "Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira, IREF", resumida na tabela 1, orientada para o reforço dos deveres de informação e transparência das instituições financeiras e da garantia dos depósitos, a concessão de garantias pessoais pelo Estado aos bancos e o reforço da sua solidez financeira (PEC 2008-2001, revisão de Janeiro de 2009).

Reforço dos deveres de informação e transparência	(i) Prestação informação às autoridades de supervisão; (ii) reforço da informação disponível sobre produtos financeiros complexos; (iii) Obrigação de comunicação às autoridades de supervisão das participações detidas; (iv) Alargamento da responsabilidade das pessoas colectivas; (v) Sistematização de normas e reforço das competências do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros.	Decreto-Lei n.º 211-A/2008, de 3 de Novembro
Revisão do regime sancionatório	(i) Actualização das molduras penais e contra-ordenacionais; (ii) Regras sobre a política de remuneração dos membros dos órgãos de administração e fiscalização.	Lei nº 28/2009
Reforço da Garantia dos Depósitos	Alteração do limite de cobertura de 25 mil euros para 100 mil euros.	Decreto-Lei n.º 211-A/2008, de 3 de Novembro

Concessão de garantias pessoais pelo Estado	Concessão de garantia pessoal do Estado a todas as instituições de crédito com sede em Portugal que cumpram os critérios de solvabilidade previstos na lei.	Lei n.º 60-A/2008, de 20 de Outubro, e Portaria n.º 1219-A/2008
Reforço da Solidez Financeira das Instituições de Crédito	Quadro legal específico para a intervenção pública directa nos processos de recuperação e saneamento de instituições de crédito com níveis de fundos próprios inferiores aos mínimos legais.	Lei n.º 63-A/2008, de 24 de Novembro
Outras Intervenções Pontuais para Assegurar a Estabilidade Financeira	(i) nacionalização do Banco Português de Negócios, S.A. (BPN); (i) concessão de garantia pessoal do Estado ao Banco Privado Português,	Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro (BPP), Lei n.º 62-A/2008 (BPN)

Tabela 1: Medidas da Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira, IREF

Em Janeiro de 2009, já na 'fase económica' da crise o governo português respondia aos apelos das instituições europeias com a "Iniciativa para o Investimento e o Emprego" que era apresentada como "o contributo nacional [no] esforço anti-cíclico coordenado de âmbito europeu" (PEC 2008-2001, revisão de Janeiro de 2009). Esta iniciativa complementava um conjunto de medidas adoptadas em resposta à recessão ao longo de 2008 (ver Tabela 2).

A Iniciativa para o Investimento e o Emprego (Lei n.º 10/2009 de 10 de Março), cujas medidas estão resumidas na tabela 3, visava "um efeito conjuntural contra-cíclico sobre o investimento e o emprego" e tinha um impacto esperado na despesa pública de 2009 de 1 300 milhões de euro ou 0,8 do PIB.

Apoio aos proprietários e arrendatários de imóveis	(i) Redução (1%) do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI); (ii) Alargamento do período de isenção, e introdução de uma majoração regressiva nos valores de dedução à colecta de IRS dos encargos com a habitação; (iii) Regime especial aplicável aos fundos e sociedades de investimento imobiliário para arrendamento habitacional; (iv) Aumento da poupança fiscal das famílias aquando da venda de habitação própria e permanente.
Combate à pobreza	(i) Alargamento da aplicação do Complemento Solidário para Idosos; (ii) Reforço da protecção na invalidez absoluta; (iii) Reforço da inserção dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção.
Protecção familiar	(i) Alargamento do montante e dos beneficiários da Acção Social Escolar; (ii) Aumento do Abono de Família; (iii) Instituição de um Passe Escolar para os jovens entre os 4 e os 18 anos; (iv) Reforço da protecção a pessoas com deficiência.
Apoio à actividade empresarial	(i) Criação de um escalão geral de taxa reduzida de IRC; (ii) Redução do Pagamento por Conta das PME; Mecanismo de adiantamento dos fundos comunitários; (iii) Linhas de crédito PME Investe; (iv) Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado.

Tabela 2: Medidas anunciadas em resposta à recessão ao longo de 2008.

Modernização das escolas	Antecipação da reconstrução e modernização de mais 100 escolas públicas ao longo do horizonte 2009-2011
Promoção das energias renováveis, da eficiência energética e das redes de transporte de energia	(i) Apoio à instalação de painéis solares e unidades de microgeração (mini-eólicas); (ii) Investimento na infra-estrutura de transporte de energia; (iii) Melhoria da eficiência energética dos edifícios públicos; (iv) Investimentos em redes inteligentes de energia.
Modernização da infra-estrutura tecnológica — Redes de banda larga de nova geração	Apoio à realização de investimentos em redes de Banda Larga de Nova Geração.
Apoio especial à actividade económica, exportações e pequenas e médias empresas (PME)	(i) Concessão de empréstimos bancários a empresas estabelecidas em Portugal com garantia, bonificação parcial da taxa de juro; (ii) Co-financiamento de operações de fusão e aquisição; (iii) Apoio aos mecanismos de seguro de crédito à exportação; (iv) Acções de promoção externa do País; (v) Apoio a projectos de investimento privado na agricultura e agro-indústria; (vi) Linha de crédito de apoio à exportação e competitividade da agricultura e agro-indústria; (vii) Regime fiscal de apoio ao investimento; (ix) Autoliquidação do IVA na prestação de bens e serviços às Administrações Públicas; Redução do limiar de reembolso do IVA; (x) Redução do Pagamento Especial por Conta.
Apoio ao emprego e reforço da protecção social	(i) Redução em 3 pontos percentuais das contribuições para a Segurança Social a cargo do empregador, em micro e pequenas empresas, para trabalhadores com mais de 45 anos; (ii) Apoio a empresas e trabalhadores em situação de redução temporária de actividade; (iii) Criação de estágios profissionais para jovens; (iv)

	Apoio às empresas na contratação sem termo de jovens e desempregados de longa duração ou com mais de 55 anos; (v) Programa de Estágios Qualificação-Emprego, destinado a desempregados; (vi) Apoio à criação de novas empresas por parte de desempregados, através de linha de crédito específica e bonificada; (vii) Apoio à integração de 30 mil desempregados em instituições não lucrativas; (viii) Alargamento da oferta de cursos de dupla certificação; (ix) Aumento temporário do apoio social aos desempregados de longa duração.
--	--

Tabela 3: Medidas incluídas na Iniciativa para o Investimento e o Emprego (Janeiro 2009)

A 16 Março de 2010, já depois de se ter iniciado a escalada dos juros da dívida pública Grega, mas antes do mesmo suceder com a portuguesa e a irlandesa (ver Gráfico 1), o governo apresentou o Programa de Estabilidade e Crescimento que haveria de ficar conhecido como PEC I. Trata-se do programa de austeridade que inaugura a fase orçamental da crise europeia em Portugal (ver tabelas 3 e 4).

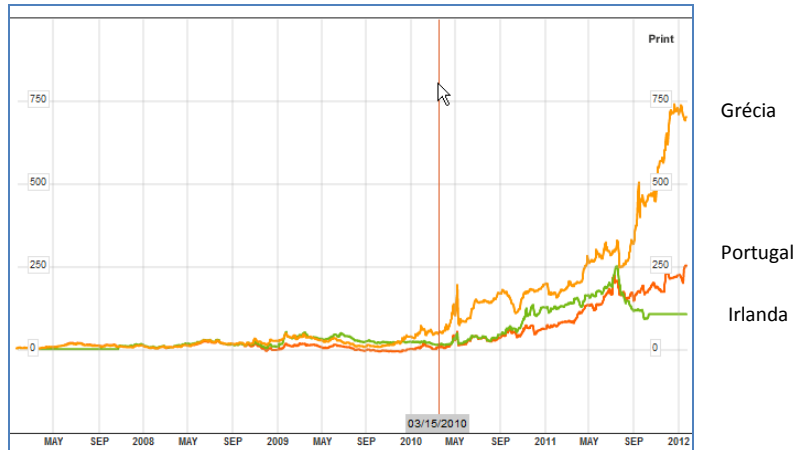


Gráfico 1: Taxas de rendibilidade dos títulos da dívida pública a 10 anos (Bloomberg)

Despesas com Pessoal	Contenção salarial e reforço da regra de contratação 2 por 1.
Despesas Sociais	(i) Obrigatoriedade da aplicação da condição de recursos na atribuição de prestações sociais não contributivas; (ii) Congelamento do valor nominal da generalidade das prestações não contributivas; (iii) Diminuição da despesa com prestações sociais do regime não contributivo da Segurança Social; (iv) Revisão da relação entre o subsídio de desemprego e da remuneração líquida anteriormente auferida pelo trabalhador; (v) Diminuição do nível de salários oferecidos que obrigam à aceitação do posto de trabalho; (vi) Gestão e controlo de despesas em Saúde; (vii) Aceleração da convergência do regime de pensões da Caixa Geral de Aposentações com o Regime Geral da Segurança Social.
Despesas com Consumo Intermédio	(i) Tectos de 90 milhões de euros em 2011-2013 para as despesas com <i>outsourcing</i> ; (ii) redução das dotações anuais previstas na Lei de Programação Militar para despesa com material militar; e (iii) racionalização no parque de veículos do Estado e melhoria da eficiência do Sistema Nacional de Compras Públicas.
Investimento Público	(i) Adiamento, por dois anos, das linhas ferroviárias de alta velocidade Lisboa-Porto e Porto-Vigo; (ii) não assunção de novos compromissos relativos a concessões rodoviárias.

Tabela 3: Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013, medidas de contenção da despesa

Redução de Deduções e Benefícios Fiscais	(i) Sujeição das mais-valias mobiliárias a taxa de IRS de 20%; (ii) Limitação das deduções à colecta de IRS; (iii) Limitação dos benefícios fiscais em sede de IRS; (iv) Congelamento do valor das deduções de IRS indexadas à Retribuição Mínima Mensal Garantida; (v) Redução da dedução específica de IRS para as pensões acima de 22.500 euros anuais; (vi) Eliminação dos benefícios fiscais de IRS com seguros de acidentes pessoais e de vida; (vii) Redução do incentivo ao abate de veículos; (viii) Reforço da tributação dos benefícios acessórios em sede de IRS e IRC.
Outras Medidas de Reforço da Receita	(i) Tributação extraordinária em IRS à taxa de 45% dos rendimentos colectáveis superiores a 150 mil euros; (ii) Alargamento e controlo da base contributiva da Segurança Social; (iii) Introdução de portagens nas SCUT
Privatizações	Sectores de energia (Galp Energia, EDP, REN, Hidroeléctrica Cahora Bassa), construção naval e defesa (Estaleiros Navais de Viana de Castelo, Edisoft, Eid, Empordef IT), transporte aéreo (ANA e TAP), ferroviário (CP Carga e EMEF), financeiro (BPN e Caixa Seguros), comunicações (CTT), distribuição de papel (INAPA), mineiro (Sociedade Portuguesa de Empreendimentos) e concessão de exploração de linhas da CP
Empresas e Participações	(i) Selectividade no investimento e estabelecimento limites ao endividamento das empresas públicas; (ii) Contratualização do serviço público com todas as empresas

Públicas	de transportes e revisão dos contratos de serviço público na área da comunicação social; (iii) Alinhamento das regras relativas a aumentos salariais e gestão do parque automóvel com o definido para a Administração Pública; (iv) Revisão dos planos de pensões e de saúde que não tenham suporte contributivo; (v) Criação de centrais de compras ao nível de cada empresa e a nível sectorial; (vi) Unidade de tesouraria para empresas não financeiras do Sector Empresarial do Estado; (vii) Avaliação e revisão do modelo de financiamento da empresa Estradas de Portugal.
Reforma do Quadro Orçamental	Criação de quadro orçamental plurianual, com definição de tectos de despesa e orçamentação por programas, em proposta de revisão da Lei de Enquadramento Orçamental, a apresentar em 2010

Tabela 4: Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013, medidas de aumento da receita.

A 13 de Maio de 2010 o governo anuncia “um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento” (Lei nº 12-A/2010 de 30 de Junho). Este novo pacote de austeridade acabou por ficar conhecido por PEC II é apresentado sinteticamente na tabela 5.

Aumento da receita	(i) Aumento, em 1 ponto percentual, de cada uma das taxas do IVA que passam a ser, respectivamente, de 6%, 13% e 21%; (ii) Tributação adicional em sede de IRS, mediante um aumento, correspondente a 1 ponto percentual, das taxas gerais deste imposto aplicáveis até ao 3.º escalão de rendimentos e a 1,5 pontos percentuais a partir do 4.º escalão, bem como um aumento equivalente nas taxas liberatórias de IRS que passam a ser de 21,5%; (iii) Tributação adicional em sede de IRC; (iv) Agravamento da tributação em sede de Imposto do Selo na concessão de crédito ao consumo.
Redução da Despesa	(i) Redução das transferências para o Sector Empresarial do Estado; (ii) Redução em 5% das remunerações de titulares de cargos políticos, gestores públicos e equiparados; (iii) Controlo estrito do recrutamento de trabalhadores em funções públicas.

Tabela 5: Medidas adicionais de consolidação orçamental (PEC II, Lei nº 12-A/2010 de 30 de Junho)

A 29 de Setembro de 2010 o primeiro-ministro anunciaria um novo pacote de austeridade (PEC 3, ver tabelas 6 e 7) contendo medidas a incluir no Orçamento de 2011 a que se vem acrescentar (Decreto-Lei n.º 137/2010 de 28 de Dezembro) um conjunto de medidas de consolidação orçamental adicionais.

Redução das despesas de funcionamento do Estado	(i) Redução progressiva dos salários da Administração Pública, institutos públicos e órgãos de soberania, para valores totais de remunerações acima de 1500 €/mês, com consequente redução de 5% nas remunerações; (ii) Congelamento das promoções e progressões na Função Pública; (iii) Congelamento de admissões e redução do número de contratados; (iv) Redução das ajudas de custo, horas extraordinárias e acumulação de funções, incluindo a acumulação de vencimentos públicos com pensões do sistema público de aposentação; (v) Redução em 20% das despesas com a frota automóvel do Estado.
Redução das despesas com prestações sociais (Segurança Social e ADSE)	(i) Congelamento das pensões em 2011; (ii) Redução em 20% nas despesas com o Rendimento Social de Inserção; (iii) Eliminação do aumento extraordinário de 25% do abono de família nos 1.º e 2.º escalões e eliminação dos 4.º e 5.º escalões desta prestação; (iv) Redução dos encargos da ADSE.
Redução das despesas no âmbito do Serviço Nacional de Saúde	
Redução das transferências do Estado para outros sub-sectoros da Administração	
Redução das despesas no âmbito do PIDDAC	
Outras medidas de redução de despesa	(i) Redução das despesas com indemnizações compensatórias e subsídios às empresas; (ii) Extinção/fusão de organismos da Administração Pública directa e indirecta; (iii) Implementação de um plano de reorganização e racionalização do SEE.

Tabela 6: Medidas de redução da despesa (PEC III, Orçamento 2011)

Redução da despesa fiscal	(i) Alteração do sistema de deduções e de benefícios fiscais no âmbito do IRS (já prevista no PEC I); (ii) Revisão dos benefícios fiscais para pessoas coletivas; (iii) Convergência da tributação dos rendimentos da categoria H com o regime de tributação da categoria A (já prevista no PEC).
Aumento da receita fiscal	(i) Aumento de 2 p.p. da taxa normal de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA); (ii) Revisão das tabelas anexas ao Código do IVA; (iii) Imposição de uma contribuição ao sistema financeiro.

Aumento da receita contributiva	(i) Aumento de 1 p.p. da contribuição dos trabalhadores para a Caixa geral de Aposentações; (ii) Entrada em vigor do Código contributivo e combate à fraude e evasão contributivas
--	--

Tabela 7: Medidas de aumento da receita (PEC III, Orçamento 2011)

A 11 de Março de 2011 é anunciado um pacote de austeridade adicional (PEC 4), rejeitado dias depois no Parlamento por toda a oposição. No mesmo dia o primeiro-ministro apresenta o pedido de demissão. No dia 6 de Abril é anunciado que o Conselho de Ministros decidira dirigir à Comissão Europeia um pedido de ajuda externa. As negociações com a troika iniciam-se dias depois envolvendo além do governo dois dos partidos da oposição – PSD e CDS. Concluídas as negociações com um acordo alargado (Governo PS, PSD e CDS) o memorando de entendimento é divulgado no dia 3 de Maio.

Relativamente a 2011 o memorando previa apenas o estrito cumprimento do Orçamento. No entanto o novo governo logo após entrar em funções decidiu introduzir uma sobretaxa extraordinária em sede de IRS de 3,5% sobre o rendimento colectável no ano de 2011 e antecipar a revisão da taxa de IVA dos bens energéticos para a taxa normal.

2. Impactos das medidas “anti-crise”

A crise financeira começou por se fazer sentir em Portugal no início de 2008 com uma forte compressão do crédito, com a redução da capacidade de acesso dos bancos aos mercados de capitais e com o colapso do banco BPN, seguida de nacionalização em Novembro de 2008, e do banco BPP, seguido de falência em 2010.

Do conjunto das medidas do IREF devem ser realçadas, pelo seu impacto na dinâmica da dívida pública, a concessão de garantias pessoais pelo Estado, o reforço da solidez financeira das instituições de Crédito, a nacionalização do BPN e a intervenção no BPP.

A concessão de garantias pessoais pelo Estado e o reforço da solidez financeira das instituições de crédito dispunham de recursos obtidos por dotações do Orçamento do Estado e emissão de dívida pública até um limite global de 20 mil milhões de euros (PEC 2008-2001, revisão de Janeiro de 2009).

No final de 2010, os bancos não haviam recorrido aos mecanismos de reforço da solidez das instituições de crédito, mas as responsabilidades efectivas do Estado por garantias pessoais prestadas ao abrigo do IREF totalizavam 4,875 mil milhões de euro (Tribunal de Contas, 2011), as concedidas ao BPN, envoltas em complexa engenharia financeira, 5 mil milhões e as concedidas ao BPP, subsequentemente executadas em consequência da liquidação do banco, cerca de 450 milhões de euro. O saldo financeiro destas medidas não está hoje completamente apurado.

Os impactos económicos da crise começaram a fazer-se sentir em 2008, com o crescimento anémico dos anos anteriores a dar lugar a uma redução acentuada da taxa de crescimento até ao trimestre de 2009.

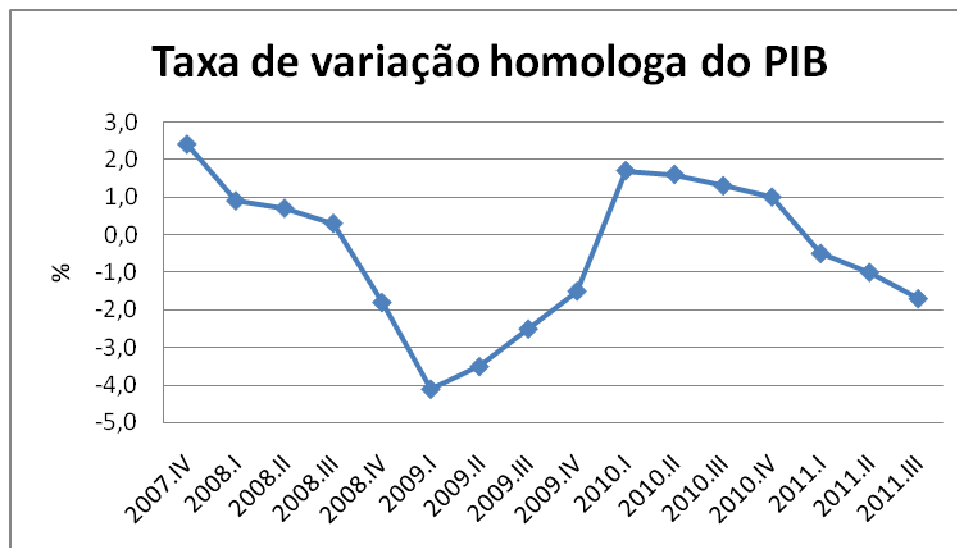


Gráfico 2: Taxa homologa de variação do PIB (2007.IV-2011.III), Fonte: INE

A partir do segundo trimestre de 2009, até ao primeiro trimestre de 2010 desenha-se uma recuperação, atribuível em medida difícil de determinar, às políticas expansionistas anti-crise adoptadas a nível europeu e incorporadas na Iniciativa para o Investimento e o Emprego (Janeiro 2009).

No entanto a partir do primeiro trimestre de 2010 esta tendência inverte-se, instalando-se a recessão de novo em 2011. A inversão das políticas europeias e nacionais, em Fevereiro de 2010, não pode ter deixado de participar nas causas desta inversão de tendência.

No que diz respeito à dinâmica do produto, a crise portuguesa é caracterizada por um movimento ondulatório relacionado com as inflexões das políticas europeias e nacionais nas diferentes fases da resposta 'anti-crise'.

No entanto, neste período verificam-se outras tendências que são invariantes. É o caso, em primeiro lugar, das tendências do défice e da dívida pública. Ao longo de todo o período o défice público manteve-se elevado e a dívida pública cresceu continuamente. O défice público que em 2007 e 2008 se encontrava em cerca de 3 % do PIB, resvalou em 2009 e 2010 para cerca de 10%. Em 2011, apesar das políticas de orçamental, o défice (descontadas as medidas extraordinárias) deverá situar-se próximo dos 8%. Entretanto a dívida pública, situada em cerca de 68% do PIB em 2007, ultrapassou os 100% em 2011 (ver gráficos 3 e 4).

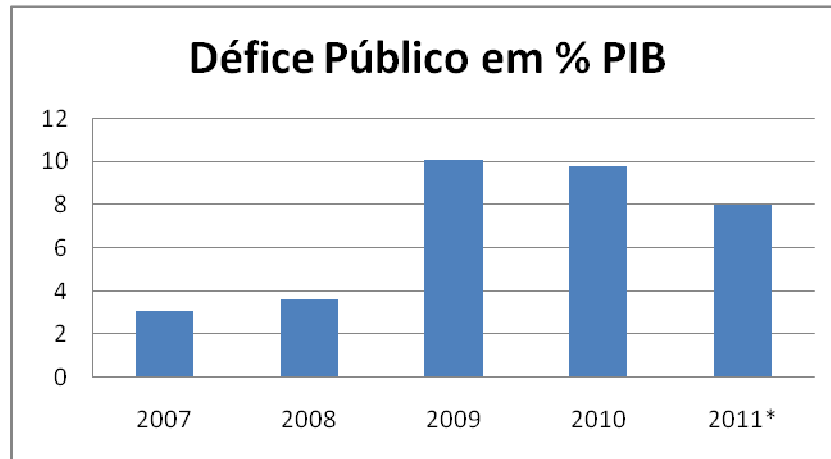


Gráfico 3: Déficit Público em percentagem do PIB; Fonte 2007-2010: Eurostat; 2011 estimativa

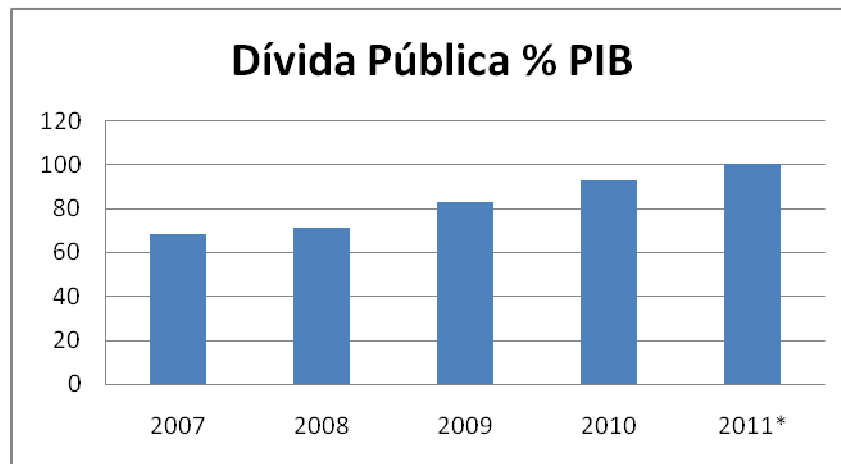


Gráfico 4: Dívida Pública em percentagem do PIB; Fonte 2007-2010: Eurostat; 2011 estimativa

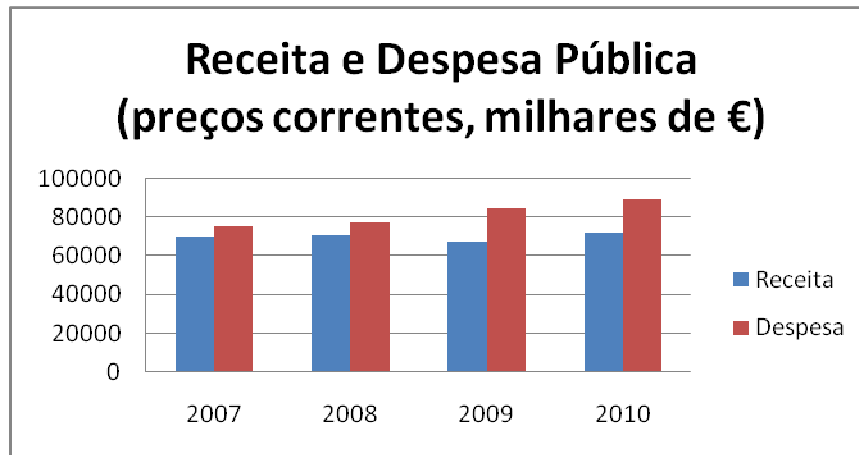


Gráfico 5: Receita e Despesa Pública; Fonte: Eurostat

A dinâmica do défice (ver gráfico 5) é explicável em primeiro lugar pela retracção das receitas fiscais e o crescimento da despesa em 2009 (-5,5% e + 8,4%, respectivamente), decorrente principalmente da recessão e, em menor medida, das políticas orçamentais expansionistas, e por um crescimento da receita em 2010 de 6,8% que quase equivale ao crescimento da despesa nesse ano (5,1%). Já a execução orçamental do primeiro semestre de 2011 revelou um aumento de receita de 3,1% e uma redução da despesa de 1,9 % relativamente à execução de 2010 (OE, 2012), ainda assim insuficiente para no conjunto do ano atingir, sem medidas extraordinárias, a meta do défice prevista no orçamento de 2011.

A execução orçamental em 2010 e 2011 sugere que as medidas de consolidação orçamental se confrontam sobretudo com a dificuldade de obter aumentos de receita, através do aumento da carga fiscal, no contexto recessivo agravado por essas mesmas medidas.

Uma segunda tendência é crescimento continuado do desemprego ao longo de todo o período em análise. O número de desempregados, estimado em Janeiro de 2009 em 464 mil pessoas, situava-se em Novembro de 2011 em 720 mil (13,2 % da população activa), não tendo o crescimento deste número no período abrandado senão, ligeiramente, em 2010 (ver gráfico 6).

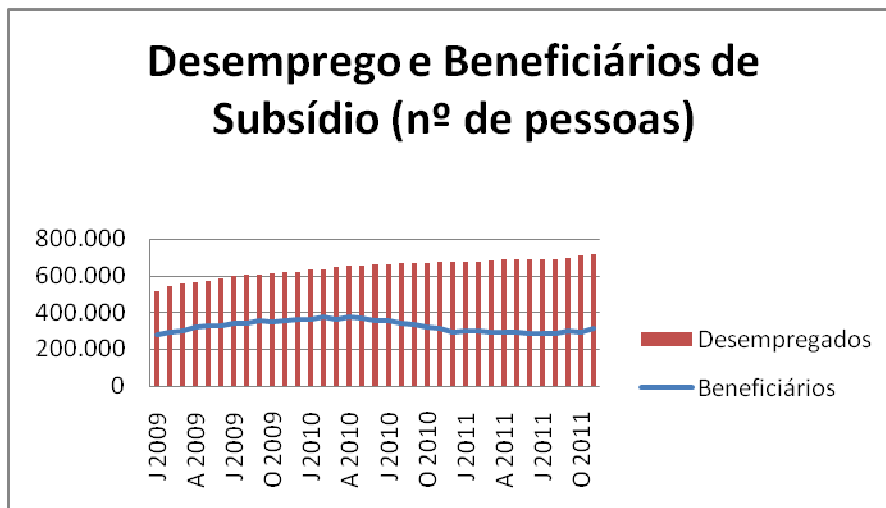


Gráfico 6: Nº de desempregados e de beneficiários do subsídio; Fonte: Segurança Social

Uma terceira tendência é o aumento do número de pessoas privadas de acesso aos regimes de protecção social (subsídio de desemprego e Rendimento Social de Inserção). O número de desempregados sem acesso ao subsídio passou 237 mil para 410 mil entre Janeiro de 2009 e Novembro de 2011 (ver gráfico 6) e o número de beneficiários do Rendimento Social de Inserção, que havia aumentado de 328 mil, em Janeiro de 2008, para 440, em Maio de 2010, baixou para 332 mil em Novembro de 2011.

A quarta tendência é o recuo da provisão pública e a restrição do acesso nos transportes, comunicações, serviços de saúde e de educação. A 'racionalização' dos sistemas tende a traduzir-se na realidade numa rarefacção da provisão, sobretudo em zonas de menor densidade populacional e rendimento. No sector da saúde a 'racionalização' resulta também num aumento das filas de espera para os cuidados de saúde. O co-pagamento dos serviços, nomeadamente de saúde, embora apresentado como 'taxa moderadora', tende a privar de acesso segmentos importantes da

população situados na escala média-baixa de rendimento. O mesmo ocorre com o aumento das tarifas dos transportes e comunicações.

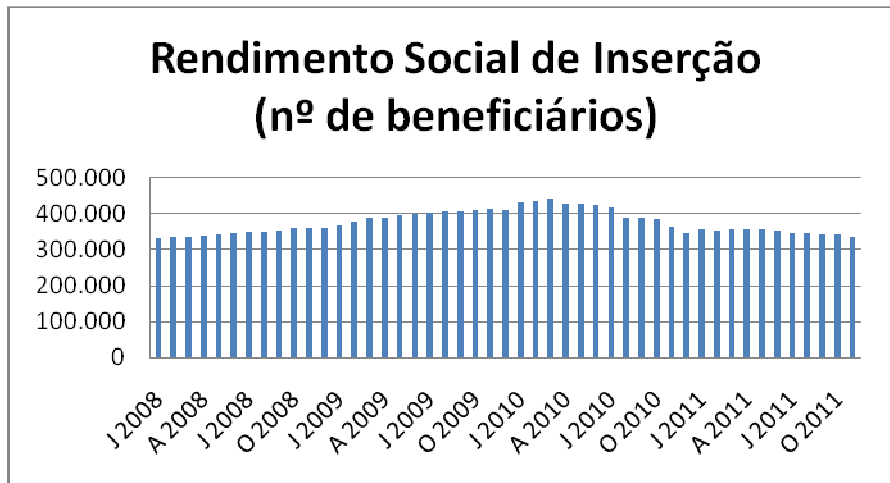


Gráfico 7: Nº de beneficiários do Rendimento Social de Inserção; Fonte: Segurança Social.

A quinta tendência é o aprofundamento das desigualdades. De acordo com a OCDE (2011), Portugal, não obstante alguma redução até 2008, é o país com maior desigualdade de rendimento da União Europeia e o sexto entre os países da OCDE. Tudo indica que as medidas 'anti-crise' adoptadas na 'fase orçamental' aprofundaram e estão a aprofundar substancialmente essa desigualdade (EU, Social Europe, 2011).

	Banco de Portugal		Orçamento 2012	
	2011	2012	2011	2012
PIB	-1,6	-3,1	-1,9	-2,8
Consumo Privado	-3,6	-6	-3,5	-4,8
Consumo Público	-3,2	-2,3	-5,2	-6,2
Formação Bruta de Capital Fixo	-11,2	-12,8	-10,6	-9,5
Exportações	7,3	4,1	6,7	4,8
Importações	-4,3	-6,3	-4,5	-4,3

Tabela 8: Projecções 2011-2012 (Fonte: Banco de Portugal e Relatório Orçamento 2012)

A evolução verificada no segundo semestre de 2011 aponta para o agravamento destas tendências invariantes e acrescenta-lhe um vincado recuo do rendimento disponível das famílias (gerado pelo aumento da carga fiscal e a estagnação dos salários) e a correspondente compressão do consumo privado. Dada a continuada quebra do investimento público e privado e o previsível abrandamento do crescimento das exportações, o cenário tendencial é o de uma recessão profunda que não só compromete os objectivos fixados no memorando da troica para o défice e a dívida, como anuncia uma depressão económica e uma crise social de grandes proporções. Isso mesmo está patente nas previsões do Banco de Portugal (BP, Inverno 2011) que revêm as que foram tidas em conta no Orçamento Estado de 2012 (ver tabela 8).

A crise económica e social, agravada pelos pacotes de 'consolidação orçamental', teve e vai ter no futuro impactos políticos importantes.

A 27 de Setembro de 2009 as Eleições para a Assembleia da República foram ganhas por um partido – o Partido Socialista – que prometia salvaguardar o Estado Social e retomar a senda de crescimento com medidas de estímulo ao investimento e à criação de emprego. Passado poucos meses, em Março de 2010, o governo saído dessas eleições anunciava um plano de austeridade (PEC I) que havia de ser reforçado por outros dois, subsequentes.

Politicamente desgastado, esse mesmo governo é levado à demissão passado um ano pela rejeição por parte de toda a oposição parlamentar de um novo pacote de austeridade, tornando-se assim num dos primeiros governos europeus a sucumbir politicamente perante a crise. Esse governo já demissionário envolveu-se, na véspera de eleições, na produção de um memorando com a troica que contraria todos os princípios que decorrem da sua vinculação ideológica social-democrata.

A 5 de Junho de 2011 as eleições são ganhas pelos partidos de centro-direita (PSD e CDS) com base em plataformas que sugeriam que a confiança regressaria aos mercados com o simples afastamento de um governo descredibilizado, a remoção de "gorduras" do Estado, ou a imposição de sacrifícios ao

Estado em alternativa a sacrifícios sofridos pelas pessoas. Nos meses seguintes os eleitores são confrontados com a necessidade de reforçar a austeridade para lá da que era exigido no memorando da troica.

O resultado desta intensa experiência política tem sido uma generalizada perda de confiança nos partidos do 'arco da governação' – PS, PSD e CDS. Na medida em que as alternativas a este "arco da governação" não se prefiguram como credíveis no actual enquadramento político da União Europeia, o que se está a estabelecer é um vazio político - uma crise da representação democrática com consequências imprevisíveis.

Referências

- BP, Inverno 2011, Boletim Económico, Inverno 2011, Banco de Portugal.
- CE, Março 2008, Brussels European Council - 13/14 March 2008 - Presidency Conclusions.
- CE, Outubro 2008, Brussels European Council – 15/16 October 2008 - Presidency Conclusions.
- CE, Dezembro 2008, Brussels European Council – 11/12 December 2008 - Presidency Conclusions.
- CE, Março 2009, Brussels European Council - 19/20 March 2009 - Presidency Conclusions.
- CE, Junho 2009, Brussels European Council - 18/19 June 2009 - Presidency Conclusions.
- CE, Dezembro 2009, Brussels European Council - 10/11 December 2009 - Presidency Conclusions.
- CE, Março 2010, Brussels European Council - 25/26 March 2010 - Presidency Conclusions.
- CE, Outubro 2010, European Council – 28/29 October 2010 - Presidency Conclusions.
- CE, Outubro 2011, European Council – 23 Outubro 2011 – Presidency Conclusions.
- CE, Dezembro 2011, European Council – 8/9 December 2011 – Presidency Conclusions.
- EU, Social Europe, 2011, The Distributional Effects of Austerity Measures: a comparison of Six Countries, Research Note 2/2011.
- EZ Outubro 2008, Summit of the Euro Area Countries - October 12, 2008 - declaration on a concerted european action plan of the euro area countries.
- EZ, Fevereiro 2010, Informal Meeting of Heads of State or Government. Brussels, 11 february 2010.
- EZ, Fevereiro 2011, Statement of the Heads of State or Government of the Euro Area, anexo a European Council - 4 February 2011 – Presidency Conclusions.
- EZ, Março 2011, Statement by the Heads of State and Government of the Euro Area 11/3/2011.
- OE, 2012, Orçamento de Estado para 2012 – Relatório, Ministério das Finanças.
- OECD, 2011, Divided We Stand Why Inequality Keeps Rising.
- PEC 2008-2001 (revisão de Janeiro de 2009), Programa de Estabilidade e Crescimento 2009-2009 (actualização de Janeiro de 2009), Republica Portuguesa.
- Tribunal de Contas (2011), Auditoria relativa às "Garantias do Estado a Operações de Financiamento em 2010", Novembro 2011.



Comité Económico e Social Europeu

Rue Belliard/Belliardstraat 99
1040 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË

Responsável editorial: Unidade de Visitas e Publicações
EESC-2013-31-PT

www.eesc.europa.eu

© União Europeia, 2013
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

PT



QE-31-12-351-PT-C
ISBN 978-92-830-1997-8



doi:10.2864/25236