

Portugal 2014: as consequências de um resgate

Manuel Carvalho da Silva, José Castro Caldas, João Ramos de Almeida

Em Maio de 2014, o governo português anunciou a conclusão do programa de resgate da *troika*. Iniciado três anos antes, este programa representou para Portugal um aprofundamento da abordagem à crise baseada na austeridade e na “desvalorização interna” adotada pelo seu governo desde Maio de 2010, em conformidade com as resoluções das instituições europeias.

Ao longo de três anos de implementação, o programa foi objeto de uma apertada monitorização trimestral. No entanto, estranhamente, uma vez concluído, nem o governo português, nem o FMI, nem a União Europeia, nem o Banco Central Europeu, promoveram a sua avaliação cuidada, à luz de uma comparação entre os seus objetivos e os resultados produzidos.

As páginas que seguem não pretendem ser mais que um esboço do que poderia e deveria ser uma tal avaliação e do que dela poderia resultar. Essa avaliação deveria partir da identificação dos objetivos do programa de resgate e da lógica que lhe está subjacente, para chegar aos resultados obtidos e à confrontação desses resultados com objetivos e previsões.

Começamos, portanto, neste breve balanço, por resumir o diagnóstico do FMI e os objetivos do programa de resgate tal como eram apresen-

tados no memorando firmado em 2011. Uma vez que qualquer avaliação envolve uma seleção prévia das dimensões relevantes que depende de critérios e opções valorativas do avaliador, decompusemos o exercício de que se segue em dois momentos: um primeiro, em que os resultados do resgate são julgados na ótica dos critérios do próprio programa, e um segundo, em que são consideradas outras dimensões, omitidas ou subestimadas pela *troika*, mas não pouco importantes.

Os objetivos e a lógica do resgate português

O programa de resgate baseava-se num diagnóstico que enfatizava o agravamento dos desequilíbrios da economia portuguesa após a adesão ao euro. De acordo com o FMI¹, a queda substancial das taxas de juro, associada à adoção do euro, provocou uma significativa apreciação real, criou desequilíbrios orçamentais e

¹ FMI (2011). *Request for a Three-Year Arrangement Under the Extended Fund Facility*. IMF Country Report No. 11/127.

externos e reduziu a poupança. Perda de competitividade, défices orçamentais insustentáveis e elevado endividamento do sector financeiro e empresarial eram os principais problemas da economia portuguesa.

A perda de competitividade e os consequentes défices da balança corrente, era atribuída pelo FMI à apreciação dos Custos Unitários do Trabalho, à concentração de recursos no lucrativo sector não-transacionável em detrimento do transacionável. Os défices orçamentais resultavam de um incremento não controlado de benefícios sociais, despesas com a saúde e com a operação “não-transparente” de empresas públicas e parcerias público-privadas (PPP). Quanto ao endividamento, notando a ausência da ocorrência em Portugal de uma bolha imobiliária, o FMI enfatizava a elevada *alavancagem* dos bancos e o elevadíssimo endividamento (nomeadamente externo) do setor privado.

Implícita no diagnóstico do FMI, estava a ideia de que a adesão ao euro não era uma causa dos desequilíbrios da economia portuguesa, mas antes uma alteração de contexto que tinha tornado manifestas, deficiências “profundamente enraizadas” da economia portuguesa, nomeadamente: obstáculos à concorrência e proteção do sector não-transacionável, rigidez do mercado de trabalho (fixação dos salários, benefícios de desemprego, indemnizações por despedimento), elevado stock de trabalhadores não qualificados e ineficiência do sistema judicial.

Em conformidade com este diagnóstico o programa de resgate apresentava-se, não como um paliativo, mas como parte de uma terapia capaz de erradicar as deficiências estruturais da economia portuguesa. Os seus objetivos eram: (a) estimular a competitividade e o crescimento; (b) instilar confiança e assegurar a estabilidade orçamental; e (c) salvaguardar a estabilidade financeira.

A lógica do programa, baseada nas ideias de “desvalorização interna” (como alternativa à desvalorização cambial) e de austeridade expansionista, era exposta com grande clareza. Na ausência de política cambial, a competitividade e o crescimento seriam obtidos com a “desvalorização interna” – flexibilidade do mercado de trabalho, mais concorrência no sector não transacionável e menores contribuições sociais para aumentar a rentabilidade do sector transacionável. A consolidação orçamental deveria conciliar o restabelecimento da confiança dos mercados e o crescimento através de medidas creíveis tomadas logo no arranque do programa (*front-loading*). A salvaguarda da estabilidade do sector financeiro deveria ser obtida com soluções de capitalização dos bancos “baseadas no mercado” e apoio público ao restabelecimento do seu acesso aos mercados de capitais.

Os resultados do resgate à luz dos objetivos do FMI

Tendo em conta o diagnóstico das instituições da troika acima referido e os objetivos estabelecidos para o programa, a avaliação dos seus resultados na ótica do FMI enfatizaria provavelmente três dimensões: (a) impacto no crescimento, emprego e competitividade; (b) impacto no défice orçamental e evolução da dívida pública; (c) *desalavancagem* da banca e concessão de crédito.

O programa de ajustamento teve um impacto recessivo que ultrapassou em muito as expectativas dos seus autores. De acordo com as previsões do FMI, a economia portuguesa sofreria dois anos de recessão, em 2011 e 2012, e retomaria o crescimento em 2013. O PIB de 2014, situar-se-ia, em termos reais, apenas 0,4 % abaixo do seu nível de 2010. Na realidade, a recessão

durou três anos e o PIB real de 2014 ficou 5,5 % abaixo do seu nível de 2010. Em termos de emprego, o FMI previa que, em 2014, o emprego se situasse 1,1 % abaixo do nível de 2010. Na realidade a quebra do emprego foi de 7,1 %.

Os desvios observados quanto à profundidade da recessão são atribuíveis sobretudo ao facto da compressão do consumo privado ter ultrapassado as expectativas. A compressão do consumo privado, não obstante o seu (indesejado) efeito recessivo, teve como consequência uma (desejada) redução das importações que excedeu largamente a previsão do FMI e deu origem, apesar do crescimento das exportações inferior ao previsto, a um muito rápido reequilíbrio da balança corrente já em 2013.

Alimentada por cortes orçamentais e aumentos das taxas de imposto, a recessão viria a provocar, como efeito paradoxal, uma notória dificuldade em reduzir os défices orçamentais na proporção antecipada e em reconduzir a dívida pública a uma trajetória sustentável. Em nenhum dos anos do programa foram alcançadas as metas inicialmente previstas para o défice orçamental. No final do programa, em 2014, em vez do défice de 2,3 % do PIB previsto pelo FMI, verificou-se um défice de 4,6 %. A dívida pública que supostamente deveria começar a regredir em 2014 e situar-se nesse ano em 115 % do PIB, atingiu de facto os 129 %.

A *desalavancagem* do sector bancário, almejada pelo programa, teve efetivamente lugar. No entanto, apesar da capitalização bancária realizada com fundos do programa de resgate essa *desalavancagem* foi acompanhada de uma acentuada compressão do crédito e de um crescimento do crédito malparado que obrigou os bancos a registar imparidades de grandes proporções. Em lugar da estabilização do setor financeiro, a recessão produziu, já em 2014, a falência e conseqüente resolução de um dos

maiores bancos privados portugueses – o Banco Espírito Santo.

Terminado o programa, o governo português e os seus autores reclamam sucesso. Segundo o FMI² o programa teria estabilizado a economia portuguesa, reestabelecido o acesso aos mercados da dívida soberana, permitido a retoma (moderada) do crescimento nos últimos sete trimestres, operado uma substancial consolidação orçamental e produzido excedentes da balança corrente.

No entanto, o próprio FMI não deixa de matizar esta apreciação ao assinalar na avaliação pós-programa acima referida que: (1) a recuperação verificada nos últimos sete trimestres tende a abrandar, uma vez que foi induzida pelo consumo privado e não pelas exportações líquidas; (2) a redução da taxa desemprego, mais rápida que o crescimento, é sobreavaliada pelas medidas estatísticas do desemprego; (3) existe risco de deflação; (4) o excedente da balança corrente está a diminuir, tendo-se verificado uma perda de quotas de mercado em 2014.

Em suma, mesmo nas dimensões que o FMI valoriza, uma avaliação independente dificilmente poderia deixar de concluir que o programa se limitou a produzir um ajustamento do equilíbrio externo (balança corrente) à custa de uma acentuação do desequilíbrio interno (emprego e nível de atividade). O programa apenas conteve o crescimento da dívida externa, tendo substituído dívida externa bancária por dívida externa pública, deixando atrás de si um rasto de falências de empresas e famílias, com sobreviventes tão ou mais endividados do que no início do processo. Nenhum dos problemas da economia português diagnosticados pelo FMI

² FMI (2015). *Portugal, First Post-Program Monitoring*. IMF Country Report No. 15/21.

–fraca competitividade, défices orçamentais insustentáveis e elevado endividamento do sector financeiro e empresarial– foi resolvido. Isso mesmo é praticamente reconhecido pelo FMI na sua avaliação pós-programa. No entanto, longe de propor uma mudança nas políticas, o que o FMI tem a sugerir é apenas o que propôs antes: mais consolidação orçamental e ainda maior redução dos “custos salariais”.

As consequências sociais e políticas do resgate

Se nas dimensões que o FMI valoriza as consequências do programa são no mínimo contraditórias, em aspetos que o FMI subestima os seus resultados podem ser resumidos em três palavras: empobrecimento, desigualdade e emigração.

O empobrecimento da sociedade portuguesa, atribuível sobretudo ao desemprego, à redução dos salários e à desproteção social, surge já claramente refletido nas estatísticas oficiais. O inquérito às condições de vida e rendimento realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estatística revela que a percentagem das pessoas que estavam em risco de pobreza subiu de 18,1 %, em 2010, para 19,5 %, em 2013³. O aumento do risco de pobreza atingiu todos os escalões etários, mas sobretudo as pessoas com menos de 18 anos. No caso das crianças passou de 22,3 %, em 2010, para 24,4 %, em 2012, e para 25,6 % em 2013. O empobrecimento é

confirmado pelo agravamento dos índices de privação material. Em 2011, 20,9 % dos residentes em Portugal viviam em privação material e 8,3 % em situação de privação material severa. Em 2014, estas taxas passaram, respetivamente, para 25,7 % e 10,6 %.

O desemprego é a principal causa do empobrecimento. Se, em 2010, 36 % das pessoas no desemprego estavam em risco de pobreza, essa percentagem passou para 40,3 %, em 2012, e para 40,5 %, em 2013. Mas a situação da população com emprego também se degradou. A taxa de risco de pobreza para os empregados passou de 10,3 %, em 2010, para 10,7 %, em 2013.

A “desvalorização interna” inscrita no memorando traduziu-se numa efetiva desvalorização do trabalho e na transferência do rendimento do trabalho para as empresas. As medidas de cortes salariais no sector público, ao servirem de referência para o sector privado, foram percursoras de um processo que iria atravessar toda a sociedade portuguesa.

Em Abril de 2011, o salário médio situava-se em 962,9 euros. Em Abril de 2014, a remuneração média havia descido para 948,8 euros. Apesar do congelamento do valor do salário mínimo nacional em 485 euros, o número de trabalhadores abrangidos pelo salário mínimo passou de 10,9 % dos trabalhadores, em Abril de 2011, para cerca de 15 % em Abril de 2014.

A desvalorização do trabalho, decorrente do aumento do desemprego, mas também de alterações da legislação do trabalho orientadas para a redução dos “custos salariais” das empresas, operou uma redistribuição regressiva de grandes proporções⁴.

³ Este indicador tem a limitação de ser sensível à evolução da mediana do rendimento. Se o expurgarmos do efeito da variação da mediana, ancorando o indicador aos valores de 2009 o aumento da percentagem de pessoas em risco de pobreza seria muito superior: de 17,9 %, em 2009, aumentou para 25,9 %, em 2013.

⁴ Ver Reis, José (coord.) (2014). *A Economia Política do Retrocesso: Crises, Causas e Objetivos*. Observatório sobre Crises e Alternativas. Almedina, Cap. 3.

Entre o segundo trimestre de 2011 e o terceiro trimestre de 2014 ocorreu uma acentuada quebra do rendimento dos salários (de 5,8 mil milhões de euros, ou seja, uma redução de 6,9 %) acompanhada de um significativo aumento da remuneração do capital (3,5 mil milhões de euros a mais nos rendimentos de propriedade, um acréscimo de 36 %, e 860 milhões de euros a mais, 2,8 %, no excedente bruto de exploração das empresas).

Apesar do aumento do desemprego e da queda de valor dos salários, o resgate acentuou as restrições no acesso e no valor das prestações sociais. A partir de 2010, antes mesmo da entrada em vigor do programa de ajustamento, generalizaram-se mecanismos de avaliação das condições de recursos dos beneficiários, estabelecendo-se limites a partir dos quais não seriam concedidos apoios. Esse crivo foi mais apertado em 2012, já sob a orientação da *troika*.

Em 2011, os beneficiários de apoio ao desemprego correspondiam a 53,6 % do total dos desempregados registados. Passados 3 anos, essa percentagem desceu para 52,7 %. Paralelamente a duração do subsídio de desemprego e o seu valor foram reduzidos. O resultado foi uma diminuição na despesa com o desemprego ao longo do período, precisamente quando o desemprego mais subia.

As restantes prestações sociais (à exceção das pensões que aumentaram em valor global não obstante os cortes no seu valor), sofreram, entre 2011 e 2014, um corte de 6,3 %.⁵ Paralelamente, as políticas sociais foram sujeitas a uma reconfiguração profunda, traduzida no incentivo e financiamento da atividade de instituições que prestam apoio social de pendor assistencialista.

⁵ Instituto de Segurança Social, Estatísticas.

Ao desemprego, à desvalorização do trabalho e à regressão dos apoios sociais, o resgate acrescentou ainda um acentuado aumento da carga fiscal que incide sobre os rendimentos do trabalho, acompanhado de um alívio das taxas que incidem sobre os rendimentos das empresas.

O corolário deste processo, como não podia deixar de ser foi o aprofundamento das desigualdades sociais em Portugal. As estatísticas divulgadas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) dão uma pálida imagem deste agravamento ao revelarem que o Índice de Gini, respeitante à distribuição do rendimento, passou de 34,2 %, em 2010, para 34,5 %, em 2013. Na realidade, o agravamento das desigualdades tem expressão em factos que a distribuição do rendimento direto caracteriza mal: crianças e adolescentes que passam a abandonar mais precocemente ainda o sistema de ensino, pessoas que deixam de aceder aos cuidados de saúde pelos seus custos ou passam a estar sujeitos a mais longas filas de espera, ou famílias que deixam de poder suportar despesas de arrendamento ou juros de crédito hipotecário e vêm comprometido o direito à habitação.

Nada disto foi medido, ou sequer tido em conta, pela *troika* nas suas avaliações do programa. Muito menos foi considerada a pior consequência do resgate: a destruição da esperança de toda uma jovem geração. Se for possível medir a desesperança, os números da emigração são os mais eloquentes: mais de cem mil emigrantes por ano de 2011 a 2013 – números só comparáveis em Portugal com os da década de 1960.

Conclusão

O resgate português foi muito mais do que um “programa de ajustamento”, imposto a uma economia endividada em troca de financiamento.

Na realidade, a direita política no governo e as elites económicas internas e externas adotaram o programa, apropriaram-no, fazendo dele um instrumento para a reconfiguração da economia política portuguesa.

A pretexto da necessidade de consolidação orçamental foi operada uma retração da provisão pública nos domínios da saúde, da educação e das pensões que criou, sobretudo por via da subcontratação de serviços, novas oportunidades para expansão da provisão privada. A pretexto da necessidade de infletir a dinâmica de crescimento insustentável da dívida pública, foi praticamente concluída a privatização do sector público empresarial. A pretexto da necessidade de conter o crescimento das despesas em prestações sociais, substituíram-se políticas sociais de natureza solidária e emancipatória, por uma rede de prestação de apoio social de natureza assistencialista, baseada em instituições associativas de solidariedade social. A pretexto da necessidade de combater o desemprego e recuperar a competitividade, esvaziou-se a legislação do trabalho de mecanismos cruciais de proteção dos trabalhadores e de instrumentos que lhes permitiram negociar coletivamente salários e condições de trabalho.

O resgate constituiu o impulso que a direita política e as elites económicas internas e externas necessitavam para reconfigurar um Estado, uma economia e uma sociedade, em que ainda estão presentes e vivos frutos que a Revolução de 25 de Abril de 1974 havia semeado. A direita política e as elites económicas, incapazes de obter por sufrágio democrático um mandato para a essa reconfiguração, aproveitaram o melhor que puderam a oportunidade criada pelo estado exceção.

O resgate não resolveu nenhum dos problemas estruturais da economia e da sociedade portuguesa, nem a desendividou. Empobrecceu o país e os portugueses, precarizou o trabalho, agravou as desigualdades, empurrou os mais jovens para a emigração. Essas são as consequências mais visíveis do resgate. Mas, na realidade, além das feridas mais visíveis há outras mais profundas feitas de desesperança, de falta de confiança na viabilidade de alternativas, de suspeita acrescida nos políticos e na política, porventura ainda mais corrosivas e difíceis de curar.