

Orçamento de Estado para 2004

Posição da ATTAC

Um OE restritivo...

O Orçamento de Estado (OE) para o ano de 2004 surge num contexto macroeconómico depressivo, agravado pelo facto de o Estado português ter prescindido de todos os instrumentos de política económica que poderiam contribuir para superar mais rapidamente esta fase do ciclo económico.

Se os anos de 2001 e de 2002 foram de crescimento económico anémico, 2003 marca a entrada da economia portuguesa em recessão, o que significa que este ano será, pela primeira vez desde 1993, de crescimento económico negativo. A acentuada queda da procura interna, nomeadamente das componentes do investimento e do consumo privados, conjugada com uma desaceleração do crescimento das exportações, originada em larga medida pela conjuntura económica desfavorável nos principais países de destino das nossas exportações (França e Alemanha), são apresentadas como as principais responsáveis pela actual recessão e pelo significativo aumento do desemprego que inevitavelmente a acompanha.

É sabido que a quebra da actividade económica, tudo o resto constante, provoca uma diminuição das receitas fiscais e um aumento das despesas correntes com subsídios de desemprego, gerando automaticamente um aumento do défice orçamental. Adicionalmente, num contexto de atrofia do investimento privado, é particularmente desejável um incremento deliberado do investimento público que, com os óbvios efeitos multiplicadores que comporta, seja capaz de guiar a economia para fora da situação recessiva. A acção dos chamados estabilizadores automáticos, conjugada com o incremento do investimento público permite suavizar a amplitude do ciclo económico, evitando quebras demasiado acentuadas da procura agregada e o correspondente incremento do desemprego. O aumento do défice orçamental surge assim naturalmente como o resultado de uma política orçamental contra-cíclica, guiada pelo duplo objectivo do pleno-emprego e do crescimento económico.

É à luz destas considerações gerais que as opções tomadas pelo governo em matéria de política orçamental, reflectidas no Orçamentos de Estado de 2004, devem ser analisadas.

O controlo do défice orçamental constitui a face mais visível das opções de política económica deste governo. De facto, ao assumir o compromisso de não ultrapassar o défice de 3%, definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento, o governo torna-se parte do problema macroeconómico que hoje enfrentamos. Isto porque tentar manter o défice neste valor significa que a política orçamental terá de ser restritiva, contribuindo, sobretudo através da redução do investimento público, para deprimir ainda mais a procura interna, com óbvias repercussões no crescimento económico e no emprego.

É o crescimento tolerado do desemprego que surge como a variável decisiva para percebermos a actual situação e os efeitos que o governo espera alcançar com sua política pró-cíclica. De facto, o aumento do desemprego, aliado ao congelamento dos salários da função pública justificado pela necessidade de conter a despesa corrente, contribui poderosamente para que os salários reais cresçam abaixo do incremento previsto da produtividade, fazendo com que a recuperação da rentabilidade das empresas se faça à custa da compressão dos custos salariais e através do aumento esperado da sua competitividade externa. Não é pois de estranhar que o governo

deposite todas as esperanças numa recuperação económica tirada pelas exportações, pois sabe que as opções por si seguidas minam o crescimento do mercado interno. A lógica de uma política económica obcecada pelo défice encontra-se aqui. No fundo, trata-se de fazer com que o ajustamento recessivo se faça por via da contracção dos custos salariais, destinada a manter-se nos próximos anos. A manutenção de uma taxa de desemprego elevada instrumental para alcançar tal propósito.

No entanto, e temos aqui um dos paradoxos da política económica à escala europeia, o prosseguimento por todos os países da UE de uma política restritiva semelhante à seguida pelo governo português para cumprir o PEC, significa a continuação da contracção dos respectivos mercados internos, que por sinal são os nossos mercados externos, cujo dinamismo é essencial para um crescimento económico que aposta nas exportações. Daí que não seja de estranhar a tolerância que o governo demonstra pelo défice da França. Parte da explicação poderá assentar na esperança que um crescimento francês e alemão impulsionado por políticas orçamentais expansionistas possam arrastar a economia portuguesa.

Isto permite perceber um dos interesses que o governo tem no espartilho que o PEC representa. Sabendo o governo que com ele estamos condenados a enfrentar recessões mais duradouras e acentuadas, sabendo o governo que uma economia semi-periférica como a portuguesa não pode prescindir de um aumento continuado do investimento público, condição para poder aproveitar ao máximo todos os fundos de coesão, então a aceitação activa do PEC só pode ser interpretada como um eficaz mecanismo para fazer passar por inevitável e natural, porque resultado de um constrangimento inultrapassável, uma versão particularmente agressiva do neoliberalismo. Neoliberalismo que, a pretexto do saneamento das finanças públicas, vem minando o nosso embrionário Estado-Providência e todas as alavancas que podem permitir aos poderes públicos democráticos pesar na distribuição de rendimentos, de recursos e de poder entre as diversas classes sociais.

... que negligencia a receita...

Se a eficácia no “combate à fraude e evasão fiscal” se medisse pelo número de vezes que a expressão já foi pronunciada por membros deste Governo, os problemas orçamentais do país estariam arrumados durante um bom par de anos. Mas a verdade é que, para além de a fazer passar de boca em boca para criar a ilusão de alguma actividade, poucos são os sinais efectivos de empenho do Executivo neste campo, o mais importante do ponto de vista da justiça fiscal.

Basta olhar para o crescimento das receitas fiscais para se concluir que não há o mínimo de ambição a este respeito: em 2004 o Estado espera encaixar mais 3,5% em impostos, exactamente o mesmo valor que o crescimento nominal da economia. Ou seja, não haverá quaisquer ganhos de eficiência fiscal resultantes de um aumento da base tributária. Não há prova mais eloquente do que esta: os impostos aumentam pelo simples efeito indutor do crescimento económico, numa altura em que estão por cobrar 13 mil milhões de euros em dívidas¹.

Mas este OE comete uma segunda perversidade, ao agravar a carga fiscal precisamente sobre os cumpridores, os trabalhadores dependentes. Os escalões do IRS são actualizados a 2%, tendo por base um referencial de inflação considerado irrealista, fazendo-se a actualização dos escalões de forma indiferenciada, o que encerra em si mais uma desigualdade. Aplicar a mesma taxa de actualização a todos

¹ Relatório de Actividades da Direcção-Geral de Impostos de 2002; este valor corresponde apenas às dívidas identificadas e não cobradas. A este montante teria de somar-se os milhões de euros que o fisco nunca chega a dar pela falta, seja por falta de mecanismos de inspecção, seja pelo facto de muitos rendimentos serem gerados na chamada economia paralela.

os escalões de rendimento corresponde, na prática, a um desagravamento dos rendimentos mais elevados, uma vez que o decréscimo do salário real daqui resultante é maior nos salários mais baixos. Adicionalmente não são actualizados à inflação média esperada os tectos máximos dos benefícios fiscais a deduzir, o que, na prática, significa um aumento da carga fiscal.

A par do IRS, é do IVA e demais impostos indirectos que o Governo espera que venha o grosso do aumento da arrecadação de receita fiscal. Manuela Ferreira Leite não só não repõe a taxa intermédia de IVA nos 17%, como seria devido, uma vez que o seu aumento em 2002 se revestiu de um carácter extraordinário, como vai onerar mais que proporcionalmente os portugueses com os impostos indirectos, que se sabem de mais fácil administração mas mais injustos, penalizando mais as classes sociais com maior propensão marginal ao consumo. Em 2004, 61,8% das receitas do Estado vão ser arrecadadas através de impostos indirectos (IVA, imposto sobre os produtos petrolíferos, imposto automóvel, selo, entre outros), um valor que tem vindo a crescer nos últimos anos e que se encontra entre os mais elevados da Europa e da OCDE².

Já o IRC vai continuar a perder peso na estrutura de impostos. Este ano o Governo antecipa uma quebra de receita na ordem dos 18%³ e, em 2004, que o imposto recue mais 0,4%. E em 2005 deverá acentuar-se esta tendência, por via da redução da taxa geral de imposto de 30% para 25% em vigor a partir do próximo ano. Numa altura em que, a coberto de restrições orçamentais, o Governo impõe um conjunto de sacrifícios aos cidadãos, em que o preço mais dramático visível a pagar é o desemprego, este OE assume que, afinal, há folga orçamental para cumprir promessas eleitoralistas⁴. Mais, o IRC vai ser desagravado sem que haja uma correspondente aumento da receita por via de um aumento da base tributável, numa altura em que os números continuam a dizer que Portugal tem ainda das mais baixas cargas fiscais de impostos sobre o rendimento da OCDE⁵.

Mas não é só nas medidas que apresenta que este OE é socialmente intolerável, é-o também quando perpetua injustiças por via da inacção. Desde logo por continuar a discriminar os rendimentos entre si. Apesar da CRP dizer, expressamente, que os impostos sobre o património devem contribuir para a igualdade entre os cidadãos⁶, o Governo continua não sujeitar a imposto as mais valias mobiliárias de títulos detidos por um período superior a um ano, já para não falar na sua detenção. Exactamente ao contrário do que acontece com o património imobiliário, muito do qual nem sequer é destinado à especulação, mas ao simples usufruto directo.

Também não se avança no controlo das empresas instaladas no off-shore da Madeira, apesar de continuar a haver sinais de que muitas delas apenas servem como correia de transmissão de esquemas de planeamento fiscal que depauperam o erário público ou como postos instrumentais para práticas ilícitas⁷.

Em matéria de sigilo bancário, permanece também tudo na mesma. Este Governo tem argumentado que o mecanismo que existe já é suficientemente expedito - o director-

² OCDE, "Taxes Trends, 2003"

³ Estimativa de execução inscrita na proposta de OE para 2004

⁴ Embora os efeitos de uma descida de IRC para o ano apenas se façam sentir no OE de 2005, estes serão igualmente marcados pela necessidade de contenção orçamental e recurso a receitas extraordinárias se a prioridade continuar a ser contrariar as previsões da Comissão Europeia para o Défice (...% em 2004 e ...% em 2005).

⁵ OCDE, "Taxes Trends 2003": o peso dos impostos sobre o rendimento no PIB é de 9,4% em 2002, contra 14,1% na União Europeia; o peso da receita fiscal no PIB foi de 34% em 2002, contra 40,5% na UE.

⁶ Constituição da República Portuguesa, artigo 104º, nº 3

⁷ Segundo o jornal Público de 3/11/2003, apenas 1/3 das empresas instaladas apresentaram IVA em 2001 e cerca de 2/3 das empresas de serviços internacionais, industriais e registo internacional de navios não entregaram declaração anual de IVA.

geral de impostos pode, em situações tipificadas, pedir directamente o levantamento do sigilo – no entanto, não se conhecem iniciativas abundantes neste sentido.

... que dá mais uma machadada nos direitos sociais...

A Segurança Social é uma das áreas em que o pendor ideológico deste Governo mais se reflecte. Desde que tomou posse, Bagão Félix mexeu em quase todas as prestações sociais: Primeiro, foi o rendimento social de inserção (RSI), depois o abono de família, mais tarde o subsídio por doença e, em breve, o subsídio de desemprego. À excepção do abono de família – cuja função assistencialista é tão cara a Bagão Félix e à qual quer ver reduzida a Segurança Social –, em todas as restantes prestações o resultado das reformas será o mesmo: redução da despesa. Isto porque Bagão Félix confunde deliberadamente o combate à fraude – cuja importância não está obviamente em causa – com a redução de direitos e da despesa, como se a primeira dependesse da segunda.

Esta política de restrição do acesso às prestações e de redução do seu valor está espelhada no OSS para 2004. A despesa associada ao RSI deverá contrair-se em 1,5% face à estimativa de execução para este ano, uma evolução surpreendente tendo em conta a recessão económica que o país enfrenta, o aumento significativo das situações de pobreza e de marginalidade. Como é sabido, Bagão Félix não simpatiza muito com os beneficiários do RSI e se dependesse da sua vontade, requisitaria essa cambada para limpar os terrenos florestais⁸.

Apesar de Portugal ser o único país da Zona Euro onde o desemprego continua a crescer (tendo atingido os 7,4% em Setembro, segundo o Eurostat⁹) e da sua economia atravessar uma das crises mais profundas da Europa, o Governo orçamentou verbas para o subsídio de desemprego apenas 4,5% superiores a 2003. A última recessão económica, de 1993, empurrou o desemprego para níveis semelhantes aos actuais, tendo atingido o pico apenas em meados de 1996.

Também no subsídio por doença, espera o Governo poupar dinheiro. As despesas deverão cair 5% em 2004 na sequência das alterações que entram em vigor em Janeiro que se reflectirão numa diminuição do número de dias subsidiados e do valor do salário médio de suporte ao cálculo da prestação. Quanto às pensões por velhice estas apresentam um crescimento de 9,4%, que resulta, não da tão publicitada convergência das pensões mínimas com o salário mínimo nacional (que implica um esforço de apenas 43 milhões de euros¹⁰ (0,4% da despesa total com as pensões de velhice, invalidez e sobrevivência), mas sim por força do aumento do número de pensionistas e do aumento do valor unitário das pensões (cerca de 5%).

Releve-se ainda as despesas com a Acção Social, decorrentes de compromissos com IPSS, que vão crescer 3,2%, face à execução de 2003. Trata-se de um crescimento ao nível da taxa de inflação, pelo que é provável a redução do valor da despesa por utente, suportada pelo OSS, atendendo ao crescimento do número de utentes nas IPSS (sobretudo creches, centros de apoio domiciliário e lares de idosos).

Por fim, refira-se a previsão de quebra em 15,8%, nas despesas de investimento (PIDDAC), ao nível do OSS. Estas despesas reflectem-se naturalmente no apoio ao financiamento de equipamentos sociais públicos ou de IPSS.

Do lado das receitas, a proposta de OSS para 2004 é relativamente optimista quanto à evolução das contribuições, principal fonte de receitas do sistema. O Governo estima um crescimento de 3,8% das contribuições dos trabalhadores e entidades patronais para a Segurança Social, em contraste com o aumento de apenas 1,9% esperado para o corrente ano (apesar das previsões iniciais apontarem para um crescimento acima de

⁸ Edição do semanário Expresso de 13 de Setembro.

⁹ Boletim mensal do Eurostat relativo a Setembro (www.europa.eu.int).

¹⁰ Número anunciado por Bagão Félix no Parlamento a 28 de Outubro.

4%). Esta fraca taxa de crescimento das contribuições durante o ano corrente – muito abaixo dos 4,8% orçamentados – indicia um aumento da evasão aos encargos sociais por parte das empresas. Não existem, no entanto, dados fiáveis acerca da dimensão da evasão fiscal ao longo deste ano e o ministro da tutela, Bagão Félix, tem feito tudo para a esconder. Sabe-se apenas que as dívidas à Segurança Social – que vão ser vendidas (titularizadas) – ascendem a um total de 2,44 mil milhões de euros.

Quanto às transferências do Orçamento de Estado (incluindo o IVA social consignado) – que representam a segunda principal fonte de receitas do sistema –, estas deverão aumentar 12,9%. Note-se, contudo, que este aumento do esforço financeiro do Estado com a Segurança Social, muito empolado pelo ministro Bagão Félix, decorre, em grande parte, do cumprimento da lei¹¹ (que já vem do Governo socialista) no que toca ao aumento gradual da cobertura dos encargos com o subsistema de protecção familiar.

As transferências do OE e as contribuições representam, respectivamente, 28% e 63% das receitas correntes totais previstas para 2004.

Um dos aspectos mais polémicos para 2004 está no reduzido montante das transferências para o fundo de capitalização da Segurança Social que tem como função compensar os previsíveis défices do sistema no futuro, tão pré-anunciado pelo actual ministro e os seus antigos colegas das seguradoras e dos fundos de pensões. Bagão Félix conta transferir para esse fundo – cuja utilização pode ser necessária já em 2011 – apenas 120 milhões de euros, que, por sua vez, estão dependentes das receitas da operação de titularização de créditos da Segurança Social. Este valor representa cerca de 0,4 pontos dos 11 pontos percentuais das contribuições feitas pelos trabalhadores, muito abaixo do intervalo previsto pela lei (entre dois e quatro pontos percentuais)¹². Já este ano, este intervalo não foi cumprido, com a transferência de apenas 1,6 pontos dos 11%. O ministro justifica o baixo valor das transferências pelos elevados encargos com o subsídio de desemprego e a quebra nas contribuições decorrentes do arrefecimento da actividade económica no país. Mas esquece-se de referir que, apesar de tudo, conta terminar 2004 com um superavite nas contas, podendo fazer daí uma afectação para o fundo. Mas *défi*ce *oblige*.

...que continua a desinvestir na educação...

A redução significativa do investimento público resultante do OE de 2004 tem particular gravidade no sector da Educação, onde se verifica uma diminuição de 23%, a que correspondem 28,4 milhões de euros. A obsessão pelo cumprimento das regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento associada ao discurso demagógico do combate aos despesismo levam o Governo a cortar 216 milhões de euros nas despesas do Ministério da Educação, o que vai ter reflexos no funcionamento das Escolas.

No que respeita ao Ensino Superior, o desinvestimento do OE é significativo. Numa área em que cerca de 80% dos docentes em exercício de funções têm relações de emprego precárias, o garrote orçamental a que se encontram sujeitas as instituições, para além de contribuir para o aumento da precariedade do emprego, vai necessariamente contribuir para a degradação da qualidade do ensino ministrado.

Encontrando-se Portugal a uma distância enorme das médias comunitárias no que respeita ao investimento público absoluto na área da Educação, os cortes orçamentais verificados nas dotações desta área contribuirão de forma decisiva para nos distanciarmos cada vez mais dos restantes países europeus no que respeita à

¹¹ Lei 331/2001. de 20 de Dezembro de 2001

¹² Lei de Bases, Lei nº32/2002, 20 de Dezembro de 2002

qualidade do ensino público, com as necessárias consequências que tal atraso acarreta no desenvolvimento do nosso País.

A par deste grave atentado contra os interesses dos portugueses, é de salientar o facto desta política orçamental servir os interesses das diversas instituições privadas que operam no sector do ensino.

Ao nível do ensino não superior acentua-se uma diferenciação significativa dos serviços prestados entre o Ensino Público - que por falta de meios financeiros, não pode dar resposta às necessidades das famílias no âmbito das actividades extracurriculares - e o Ensino Privado - que deixa de sofrer qualquer concorrência neste âmbito. Sempre que exista capacidade financeira das famílias os seus filhos serão colocados em escolas que, através da componente lectiva e das actividades curriculares, preencham por completo período do dia em que os pais se encontram a trabalhar.

Ao nível do ensino superior, o aumento inaceitável do valor das propinas conjuntamente com o forte desinvestimento nesta área conduzirão muitas famílias a optar pela inscrição dos seus filhos em instituições privadas localizadas nas proximidades das suas residências. Esta opção terá a vantagem de não obrigar à utilização de uma segunda habitação para o estudante, o que somado ao custo da propina eleva as despesas mensais das famílias para valores superiores aos que resultam da opção pelo ensino superior privado. E já diz o velho ditado: quem não pode caçar com cão, caça com gato.

... na saúde ...

A área da Saúde foi a principal perdedora na elaboração do PIDDAC do ano de 2004. As verbas que lhe foram consignadas reduziram-se em cerca de 68,4 para os 209,9 milhões de euros, o que representa um corte de 24,6 % face ao valor inscrito do ano passado. Para ale, disso, o crescimento nominal das transferências do Estado para o SNS irá cair de 5,5% em 2003 para 4% em 2004.

Como se não bastasse, o Governo continua a demitir-se de responsabilidades, nomeadamente através da empresarialização dos hospitais do SNS. Este ano, foram abrangidos pelo processo de privatização 31 estabelecimentos, que, juntamente com a reestruturação da Direcção-Geral das Instalações e Equipamentos de Saúde, levou à redução de 40.903 efectivos inscritos nos quadros do ministério, diz o próprio relatório do OE de 2004.

Sendo ainda de referir que em Outubro último, o ministério da Saúde admitiu que o número de utentes sem médico de família ascendia a mais de 1 milhão e 200 mil, todos eles inscritos em centros de saúde. Um levantamento oficial, citado pelo jornal Expresso em Outubro, acrescentava que a falta de acesso a cuidados de saúde primários motivada pela falta de profissionais qualificados apresentava maior gravidade nas áreas mais densamente povoadas do país, designadamente, as zonas urbanas. Setúbal, Porto e Lisboa lideravam, por esta ordem, a lista negra dos distritos mais carenciados, com níveis de exclusão na ordem dos 22,5%, 17% e 12,9%, respectivamente, absorvendo assim mais de metade das pessoas que em Portugal não conseguem ter sequer acesso aos serviços de um médico de família.

... e a desmantelar os sectores estratégicos

O Governo quer, em 2004, através da política de privatizações, prosseguir com o desmantelamento dos sectores estratégicos da economia portuguesa para assim conseguir um encaixe financeiro fácil, descurando totalmente a lógica do serviço público e uma visão de desenvolvimento económico integrado e sustentado.

Energia, água, papel, nada parece escapar à vontade de vender empresas, a maioria delas lucrativas. Na calha da "racionalidade económica do Governo" estão também uma série de serviços públicos essenciais ao país (saúde e educação, por exemplo), no que pode ser entendido como uma clara demissão do Estado em relação às suas funções sociais.

No OE de 2004 o Governo espera arrecadar 500 milhões de euros com as referidas operações de privatização, um terço do que foi previsto no OE deste ano, valor que acabou por não ser alcançado, não por falta de vontade mas porque, diz o Executivo, não foram reunidas as condições necessárias à sua realização, quer ao nível da saúde financeira das empresas, quer das próprias condições do mercado bolsista, que impossibilitaram o sucesso das Operações Públicas de Venda (OPV).

Para já, a ministra das Finanças, Manuela Ferreira Leite, prefere não mencionar os nomes das empresas que estão na mira do Governo mas sabe-se, porque constam das Grandes Opções do Plano para o próximo ano (GOP 2004), que Águas de Portugal (AdP), Rede Eléctrica Nacional (REN), Transgás, GalpEnergia, Electricidade de Portugal (EDP) e TAP são alguns dos mais fortes candidatos. Sem calendário definido estão também a alienação de mais uma fatia da Portucel, da OGMA – Indústria Aeronáutica de Portugal e da mineira Somincor, cuja privatização deverá transitar deste para o próximo ano.

Os negócios da energia aparecem à cabeça na lista de preferências mas o momento e a forma da privatização ainda estão envoltas numa névoa de indefinição, designadamente o sector eléctrico. Primeiro falta "reestruturá-lo", que é como quem diz, prepará-lo para a concorrência directa das congéneres espanholas no âmbito do mercado ibérico da energia eléctrica (Mibel), também este um projecto de contornos bastante duvidosos.

Para além da alienação da rede de transporte de energia (REN e Transgás), infra-estruturas vitais e de manifesto interesse público, é de relevar o facto do Estado ter decidido vender a sua posição num dos poucos exemplos que existiam de liderança mundial, a papeleira Portucel.

Curioso é também o caso-TAP. Vários anos consecutivos de prejuízos culminaram numa reestruturação da qual resultaram despedimentos em massa e um visível empobrecimento dos serviços prestados. Mas, tudo indica, o objectivo foi cumprido: a empresa conseguirá registar o seu primeiro lucro líquido este ano pelo que agora o Estado pode agora avançar com a venda aos privados.

A isto tudo, acresce ainda o facto do Governo de José Manuel Durão Barroso ter proposto, em Setembro último, a revogação das disposições da Lei-Quadro das Privatizações, de 1990, que colocam limites à entrada de capital estrangeiro nas empresas em fase de reprivatização (como será o caso GalpEnergia), por imposição de Bruxelas. Porém, ao contrário do que fizeram outros Estados da União Europeia (UE), o Executivo optou acatar o ultimatum da Comissão sem sequer negociar as alterações legislativas, uma opção no mínimo lamentável e incoerente [para não dizer cínica] quando o próprio Governo diz defender a manutenção dos centros de decisão nacionais.

Claro que todos estes prejuízos perfazem apenas um sub-total ao qual convém juntar ainda os milhares de desempregados que resultam dos processos de privatização.

Lisboa, 27 de Novembro de 2003,

Grupo de Economia e Finanças da ATTAC