

Estudos Económicos

**«Orçamento de Estado
para 2012
O Cenário Macroeconómico
e a Política Fiscal»**

NOTA RESUMO Nº 1/2011

Novembro 2011

União dos Sindicatos do Porto - Gabinete Técnico

No passado dia 11 de Novembro foi aprovada na generalidade a proposta de Orçamento de Estado para 2012. A proposta de Orçamento representa um dos mais graves ataques aos direitos dos trabalhadores e aos rendimentos do trabalho desde o 25 de Abril, traduzindo e agravando mesmo as medidas previstas no Memorando de Entendimento com o FMI/UE/BCE, que consubstanciam a intervenção externa a que o país está sujeito, ao serviço do grande capital nacional e estrangeiro, sobretudo o financeiro.

De acordo com o cenário macroeconómico contemplado no próprio Orçamento, Portugal continuará e agravará a recessão económica em que se encontra, terá mais desempregados e a dívida pública continuará a aumentar.

A proposta contempla uma forte redução do rendimento disponível das famílias, na linha do que vinha a acontecer com os PEC I, II e III e as medidas que se tomaram para o exercício fiscal de 2011. A proposta prevê a redução dos salários dos trabalhadores do sector público, nas pensões e nas restantes prestações sociais, um aumento da carga fiscal sobre o trabalho, cortes significativos em serviços públicos essenciais como a saúde e a educação, traduzidos em mais encargos para os trabalhadores, e uma redução do investimento público.

O objectivo do Orçamento não é contribuir para a resolução dos desequilíbrios económicos do país, nem mesmo dos financeiros, mas responder à crise de rentabilidade que o capital atravessa, não só cá, mas na Europa e no Mundo. Como? Utilizando todos os meios possíveis para reduzir os custos unitários do trabalho de forma a restaurar as condições de rentabilidade do capital. Mais uma vez, a austeridade serve a exploração do trabalho.

O regresso ao passado

O cenário macroeconómico apresentado no Relatório do Orçamento de Estado para 2012, não deixa margem para dúvidas, em 2012, a economia portuguesa estará novamente em recessão e esta será mais grave do que aquela que se registará em 2011 e do que se previa inicialmente para 2012. O produto irá sofrer uma contracção de 2,8% em 2012, o que significará uma contracção cumulativa de 3,3% desde 2010.

Cenário Macroeconómico

	2010	2011	2012	Total
PIB	1,4	-1,9	-2,8	-3,3
- Consumo Privado	2,3	-3,5	-4,8	-6,0
- Consumo Público	1,3	-5,2	-6,2	-10,1
- Investimento	-4,9	-10,6	-9,5	-25,0
- Exportações	8,8	6,7	4,8	20,3
- Importações	5,1	-4,5	-4,3	-3,7
Emprego	-1,5	-1,5	-1,0	-4,0
Taxa Desemprego (%)	10,8	12,5	13,4	
Balança de Bens (% PIB)	-10	-8,4	-5,5	

Todos os agregados que compõem o PIB terão uma variação anual negativa, com a excepção das exportações, à semelhança do que aconteceu em 2011. A redução do rendimento das famílias terá como consequência uma quebra do consumo privado de 4,8%. As medidas de contracção da despesa do Estado terão como impacto a redução do consumo público em 6,2%. Por seu lado, o investimento terá uma quebra de 9,5%, confirmando uma contracção cumulativa de 25% desde 2010.

Isto significa que o único elemento com um contributo positivo para o produto é a previsão de crescimento das exportações em 4,8%, mesmo assim em franca desaceleração desde 2010. Ou seja, Portugal está dependente da procura externa para que mesmo este cenário se confirme. O Governo aposta no empobrecimento forçado dos portugueses para resolver os desequilíbrios externos, uma vez que a criação de riqueza será afectada pela quebra acentuada do rendimento e do investimento.

3

A questão é que as últimas previsões económicas apontam para a estagnação económica dos nossos principais parceiros comerciais em 2012, nomeadamente ao nível da UE, com fortes riscos que a estagnação venha mesmo a transformar-se numa recessão. Isto quer dizer, que a recessão da economia portuguesa em 2012 poderá ser muito superior à prevista. Isto sem já falar da intensidade de importações nas exportações, tendo em conta a dependência externa de matérias-primas e de recursos energéticos para a produção.

A consequência deste cenário económico resulta numa previsão (optimista) de redução do emprego de 1%, 4% cumulativamente desde 2010, o que se traduz por sua vez num aumento da taxa oficial de desemprego para 13,4%, batendo um novo recorde histórico.

Se este cenário se vier a cumprir em 2012 tal como previsto implicará um recuo da economia portuguesa de que não há memória. O produto ficará ao nível do PIB de 2001-2003, recuando uma década. O PIB por habitante em paridades de poder de compra face ao conjunto da UE a 27 estará ao nível da nossa adesão em 1986 e se tivermos em conta a UE a 15 estará ao nível de 1996. O Investimento recuará duas décadas, ficando ao nível de 1991-1993. E o emprego estará ao nível de 1997 e o Rendimento Nacional ao nível de 2000.

Este é o regresso ao passado contemplado no Orçamento de Estado para 2012. Que terá como consequência o aprofundamento da crise e um país mais assimétrico, mais desigual e mais dependente.

A política fiscal a favor do capital

Os impostos não são só um símbolo da soberania de um Estado, mas também do exercício dessa mesma soberania, pois financiam um orçamento, que em si mesmo comporta escolhas políticas, económicas e sociais.

Sendo certo que a política fiscal pode promover essas escolhas, com incentivos, na forma de benefícios, isenções e deduções fiscais, e/ou desincentivos, por exemplo, por via do agravamento das taxas legais de imposto, também é certo que a sua principal função é (devia ser) de natureza redistributiva, tanto ao nível do rendimento, como da riqueza gerada no todo nacional, promovendo uma mais justa distribuição e repartição do rendimento e o desenvolvimento económico e social harmonioso do território nacional.

Claro que o princípio da progressividade é um elemento essencial na repartição do esforço fiscal face ao rendimento que cada pessoa ou entidade auferir. As transferências do Estado sobre a forma de prestações sociais e o investimento público são elementos, não só dessa

redistribuição, mas importantes estabilizadores económicos, sobretudo na resposta aos períodos de desaceleração e recessão do ciclo económico.

Quando olhámos para a política fiscal que tem sido levada a prática em Portugal, conduzida pelo PSD, PS e CDS-PP nas mais diversas combinações governativas, podemos depreender três tendências, que também se registam nos restantes países da OCDE.

A primeira tendência, é que a carga fiscal recai cada vez mais sobre o trabalho - trabalhadores e pensionistas que financiam directa ou indirectamente quase 4/5 do Orçamento de Estado, enquanto os rendimentos sobre os capitais beneficiam de diversas isenções fiscais e o seu contributo para o financiamento do orçamento é cada vez menor. O peso do IRC, que recai sobretudo sobre as empresas, representava só 15% da receita fiscal total em 2011 e representará 14% em 2012. É de sublinhar que este aumento da carga fiscal sobre o trabalho vai em paralelo com uma outra tendência de natureza inversa, a descida do peso dos salários no produto de década para década, o que é um indicador da aumento da taxa de exploração sobre o trabalho.

4

	2011	2012	Variação		Peso	
	Estimativa	Orçamento	Meuros	%	2011	2012
Impostos Directos	14831,3	14163,7	-667,6	-4,5%	43%	40%
IRS	9757,6	9358,4	-399,2	-4,1%	29%	27%
IRC	5020,8	4755,3	-265,5	-5,3%	15%	14%
Outros	52,9	50,1	-2,8	-5,3%	0%	0%
Impostos Indirectos	19332,4	20995,4	1663,0	8,6%	57%	60%
IVA	13108,0	14761,6	1653,6	12,6%	38%	42%
IT	1345,7	1386,1	40,4	3,0%	4%	4%
ISPE	2321,2	2276,1	-45,1	-1,9%	7%	6%
IS	1478,9	1400,0	-78,9	-5,3%	4%	4%
Outros	1078,6	1171,6	93,0	8,6%	3%	3%
Total Receita Fiscal	34163,7	35159,1	995,4	2,9%	100%	100%

A segunda tendência, é que a receita fiscal tem cada vez mais um cariz regressivo, com um peso cada vez maior dos impostos indirectos no total da receita fiscal (representavam 57% em 2011), nomeadamente o dos impostos sobre o consumo, como o IVA que em 2011 representava já 38% do total da receita fiscal e em 2012 representará 42%, cumprindo-se o previsto na proposta de Orçamento de Estado, agora em discussão e que já foi votada na generalidade na Assembleia da República.

A terceira tendência, é que a receita fiscal tem vindo a aumentar mas em contrapartida o Estado tem vindo a reduzir a sua oferta de bens e serviços públicos, por via da redução do número de trabalhadores do sector público e das privatizações. Ao mesmo tempo que põe em causa as funções redistributivas do Estado, com a redução das prestações sociais e do investimento público.

O Orçamento de Estado para 2012 é em si mesmo demonstrativo destas tendências, indo mesmo além do que estava previsto no programa da Troika, o denominado Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).

Em relação ao IVA, o principal imposto sobre o consumo, em menos de uma década, a taxa normal passou de 17% para 23%. Em 2011, para além do aumento de 1 ponto percentual nas taxas legais em vigor de IVA, o que representou um aumento maior na taxa reduzida, em 20%, relativa a bens e serviços de primeira necessidade, tivemos mais recentemente a passagem da electricidade e do gás natural, da taxa reduzida para a taxa normal, ou seja, um aumento de 283%.

A proposta de Orçamento de Estado para 2012 avança com uma redução drástica dos bens e serviços abrangidos pela taxa reduzida e pela taxa intermédia do IVA, com o objectivo de arrecadar mais de 2 mil milhões de euros de receitas fiscais, ou seja, cinco vezes mais do que o previsto no programa da Troika, representando 71% do esforço da parte da receita para a redução do défice público.

5

	PAEF		OE 2012		Diferença		Peso no Esforço	
	MEuros	% PIB	MEuros	% PIB	Meuros	%	PAEF	OE 2012
Aumento da Receita - Total	1.535	0,9	2.890	1,7	1.355	88%	100%	100%
Impostos Indirectos	995	0,5	2.359	1,4	1.364	137%	65%	82%
IVA - Restruturação	410	0,2	2.044	1,2	1.634	399%	27%	71%
IE Consumo	250	0,1	180	0,1	-70	-28%	16%	6%
Isenções IMI	250	0,1	50	0	-200	-80%	16%	2%
Combate Evasão	85	0,1	85	0,1	0	0%	6%	3%
Impostos Directos	540	0,4	683	0,4	143	26%	35%	24%
Deduções IRS e IRC	300	0,2	756	0,4	456	152%	20%	26%
Sobretaxa IRS (3,5%)			185	0,1	185			6%
Sobretaxa Solidariedade IRS (2,5%)			16	0	16			1%
Mais-Valias (21,5%)			3	0	3			0%
Sobretaxa Solidariedade IRC (2,5% a 5%)			187	0,1	187			6%
Convergência pensões com salários	150	0,1	115	0,1	-35	-23%	10%	4%
Combate Evasão	90	0,1	90	0,1	0	0%	6%	3%
Efeito da redução no IRS			-669	-0,4	-669		0%	-23%
Contribuições Sociais			-336	-0,2	-336		0%	-12%
Receita não fiscal (UE)			183	0,1	183		0%	6%

Quem sai penalizado? Os trabalhadores, os pensionistas e as camadas socialmente mais vulneráveis da população. Aqueles que têm maior propensão ao consumo, sobretudo de bens e serviços de primeira necessidade (como a alimentação), cujo consumo desses bens têm maior peso no rendimento disponível das famílias.

A regressividade do sistema fiscal acentua-se. Vejamos a título ilustrativo. O consumo de 200 euros de bens e serviços à taxa normal de IVA acarreta o pagamento de 46 euros de imposto, o que implica um esforço fiscal maior em quem ganha o salário mínimo (9% do seu rendimento bruto), do quem aufer o ganho médio mensal (menos de 5% do seu rendimento bruto), do quem ganha o salário do presidente da república (menos de 1% do seu rendimento bruto).

A proposta de Orçamento acentua também uma redistribuição da riqueza a favor do capital, uma forma adicional de exploração, de apropriação capitalista da riqueza produzida pelo trabalho. Fá-lo por via do aumento da despesa fiscal com o capital; pela intervenção directa do Estado em sectores de actividade, como o sector bancário (donde se tem de salientar a «operação» BPN e o alargamento do «buraco» financeiro para um nível equivalente ao défice orçamental previsto para 2012); e, pelas parcerias público-privadas, a que se soma a transferência de bens e serviços públicos por via do processo contínuo de privatizações.

	PAEF		OE 2012		Diferença		Peso no Esforço	
	MEuros	% PIB	MEuros	% PIB	Meuros	%	PAEF	OE2012
Redução da Despesa - Total	4.506	2,7	7.460	4,4	2.954	66%	100%	100%
Despesas com o Pessoal	740	0,4	2.694	1,5	1.954	264%	16%	36%
Cortes salariais			1.800	1,1	1.800			24%
Congelamento salarial	340	0,2	340	0,2	0	0%	8%	5%
Redução de efectivos	400	0,2	500	0,2	100	25%	9%	7%
PREMAC			54	0	54			1%
Prestações Sociais	1.073	0,7	2.066	1,2	993	93%	24%	28%
Cortes Pensões			1.260	0,7	1.260		0%	17%
Redução acima 1.500 euros	445	0,3			-445	-100%	10%	0%
Suspensão da Indexação	628	0,4	628	0,4	0	0%	14%	8%
Redução prestações sociais			178	0,1	178			2%
Saúde	684	0,4	1.000	0,4	316	46%	15%	13%
Consumos Intermédios	702	0,4	690	0,4	-12	-2%	16%	9%
Racionalização de serviços	506	0,3	466	0,3	-40	-8%	11%	6%
Rede Escolar	196	0,1	224	0,1	28	14%	4%	3%
Sector Empresarial do Estado	312	0,2	88	0,1	-224	-72%	7%	1%
Despesas de Capital	846	0,5	923	0,5	77	9%	19%	12%

	PAEF		OE 2012		Diferença		Peso no Esforço	
	MEuros	% PIB	MEuros	% PIB	Meuros	%	PAEF	OE 2012
Aumento da Receita - Total	1.535	0,9	2.890	1,7	1.355	88%	25%	28%
dos quais: IVA			2.044	1,2	2.044			20%
Diminuição da Despesa - Total	4.506	2,7	7.460	4,4	2.954	66%	75%	72%
dos quais: Cortes Função Pública	740	0,4	2.694	1,6	1.954	264%	12%	26%
dos quais: Pensionistas	1.073	0,7	1.888	1,1	815	76%	18%	18%
dos quais: Investimento	846	0,5	923	0,5	77	9%	14%	9%
dos quais: Saúde	684	0,4	1.000	0,6	316	46%	11%	10%
Redução do Défice	6.041	3,6	10.350	6,1	4.309	71%	100%	100%
<i>p.m. esforço sobre o capital</i>			190	0,1	190		0%	2%

A proposta de Orçamento avança com medidas para uma redução de cerca de 10,4 mil milhões de euros no défice público, dos quais 44% (quase 4,6 mil milhões de euros) à conta de reduções nos salários dos trabalhadores do sector público e nas pensões. Mas o esforço pedido ao capital é de apenas 2% (190 milhões de euros), podendo atingir um máximo de 5% se tivermos em conta as alterações ao regime de deduções em sede de IRC. A escolha do Governo PSD/CDS-PP e do PS que viabiliza este orçamento é clara.

Em paralelo, a proposta de orçamento mantém a despesa fiscal em sede de IRC, sobretudo a que concerne o *offshore* da Madeira (quase 1,2 mil milhões de euros), assim como a da IRS, no que concerne os PPR e os seguros de saúde (que beneficiam apenas 11% e 9% dos contribuintes respectivamente), num contexto em que se reduzem as deduções com as despesas de saúde e que se reduz o limite de isenção para as pensões. Também aqui existem escolhas claras.

A despesa fiscal é no fundo a receita fiscal que podia ter sido recolhida, mas que não foi, em virtude de isenções e benefícios fiscais. A despesa fiscal, já tendo em conta a prevista para 2012, atingiu um valor acumulado de 9,4 mil milhões de euros desde 2009. 6,4 mil milhões de euros só em sede de IRC (68% do total), dos quais 4,4 mil milhões de euros relativos ao *offshore* da Madeira.

	2009	2010	2011	2012	Total		Variação	
					Meuros	Peso	2011-2012	2009-2012
IRS	350,0	380,0	364,3	220,5	1.314,8	14%	-39,5%	-37,0%
-dq: PPR	91,2	102,0	105,0	105,0	403,2	4%	0,0%	15,1%
- dq: seguros saúde	35,7	37,7	40,0	40,0	153,4	2%	0,0%	12,0%
IRC	1.759,1	1.238,5	1.715,8	1.700,0	6.413,4	68%	-0,9%	-3,4%
- dq: off-shore Madeira	1.221,1	801,9	1.186,9	1.186,9	4.396,8	47%	0,0%	-2,8%
IVA	134,5	174,6	149,1	106,0	564,2	6%	-28,9%	-21,2%
Outros	366,6	380,6	208,3	190,2	1.145,7	12%	-8,7%	-48,1%
Despesa Fiscal Total	2.610,2	2.173,7	2.437,5	2.216,7	9.438,1	100%	-9,1%	-15,1%

Claro, que entre taxas liberatórias e não obrigatoriedade do seu englobamento nos restantes rendimentos, os rendimentos sobre os capitais e o património mobiliário ficam em grande medida excluídos de imposição fiscal. Mas mesmo em sede de IRC, a despesa fiscal contribui para que existam taxas «efectivas» de imposto abaixo das taxas legais nos diversos sectores de actividade, com benefício claro para a Banca. Os últimos dados sobre a estrutura do IRC relativos a 2009 demonstram isto mesmo.

O sector financeiro e segurador apresentou resultados contabilísticos positivos de 12,5 mil milhões de euros, 41% do total dos lucros de todos os sectores de actividade! Mas a matéria colectável foi de apenas 3,9 mil milhões, ou seja, 8,6 mil milhões ficaram isentos de pagamento de qualquer imposto. Mais, a taxa «efectiva» de imposto (medida como o imposto liquidado sobre os resultados contabilísticos positivos) foi de 6,9%, menos do dobro da que se verificou para a indústria transformadora. Ora, se tivesse sido aplicada a taxa de IRC em vigor sobre esta diferença obteríamos uma receita equivalente aquela que agora se propõe ao nível do aumento do IVA, decorrente da reestruturação proposta.

Noutro plano, a proposta de Orçamento de Estado para 2012, para além de prever um aumento da receita fiscal de 7,6% face à registada em 2010, prevê também uma redução de quase 20% nas despesas com o pessoal, de quase 6% nas prestações sociais, de 42% no investimento público e de 55% nas restantes despesas de capital.

	2010		2011		2013		Var. 2012-2011		Var. 2012-2010	
	Meuros	% PIB	Meuros	% PIB	Meuros	% PIB	Meuros	%	Meuros	%
Receita Corrente	67.163,8	38,9	69.144,8	40,4	69.712,0	41,2	567,2	0,8%	2.548,2	3,8%
Receita Fiscal	38.343,4	22,2	40.123,4	23,4	41.245,2	24,4	1.121,8	2,8%	2.901,8	7,6%
Receita de Capital	4.653,1	2,7	5.265,9	3,1	2.288,3	1,4	-2.977,6	-56,5%	-2.364,8	-50,8%
Receita Total	71.816,9	41,6	74.410,7	43,5	72.000,3	42,6	-2.410,4	-3,2%	183,4	0,3%
Despesa Corrente	78.935,4	45,6	77.628,8	45,3	74.368,8	44,0	-3.260,0	-4,2%	-4.566,6	-5,8%
Consumo Intermédio	8.666,8	5,0	7.926,1	4,6	7.785,5	4,6	-140,6	-1,8%	-881,3	-10,2%
Despesas c/Pessoal	21.093,0	12,2	19.859,9	11,6	16.929,9	10,0	-2.930,0	-14,8%	-4.163,1	-19,7%
Prestações Sociais	37.884,5	21,9	37.243,9	21,7	35.641,3	21,1	-1.602,6	-4,3%	-2.243,2	-5,9%
Subsídios	1.193,3	0,7	1.506,1	0,9	1.666,6	1,0	160,5	10,7%	473,3	39,7%
Juros	5.189,8	3,0	7.296,3	4,3	8.823,5	5,2	1.527,2	20,9%	3.633,7	70,0%
Outras Despesas	4.908,0	2,8	3.796,5	2,2	3.522,0	2,1	-274,5	-7,2%	-1.386,0	-28,2%
Despesa de Capital	9.745,0	5,7	6.802,1	4,0	5.188,4	3,0	-1.613,7	-23,7%	-4.556,6	-46,8%
Investimento	6.196,8	3,6	4.145,7	2,4	3.593,1	2,1	-552,6	-13,3%	-2.603,7	-42,0%
Outras Despesas	3.548,2	2,1	2.656,4	1,6	1.595,3	0,9	-1.061,1	-39,9%	-1.952,9	-55,0%
Despesa Total	88.680,4	51,3	84.430,9	49,3	79.557,2	47,0	-4.873,7	-5,8%	-9.123,2	-10,3%
Saldo	-16.863,5	-9,7	-10.020,2	-5,8	-7.556,9	-4,4	2.463,3	-24,6%	9.306,6	-55,2%

Ou seja, mais impostos, menos bens e serviços públicos, pior política fiscal ao serviço de uma estratégia orçamental que não promove nem a produção - a criação de riqueza essencial para resolver os nossos desequilíbrios externos, nem uma correcção das desigualdades existentes na distribuição e repartição do rendimento. É de sublinhar que a redução no investimento público acompanha uma forte redução do investimento privado.

A única rubrica que aumenta significativamente na estrutura da despesa são os juros da dívida pública (os juros especulativos que constituem em si mesmo uma outra forma de transferência do trabalho para o capital financeiro, sobretudo estrangeiro), mais de 3,6 mil milhões de euros face a 2010, ou seja, mais de 5% do produto.

Esta política fiscal resulta também do processo de consolidação orçamental incorporado no Pacto de Estabilidade e que tem vindo a ser aplicado com os sucessivos PEC desde 1997.

Esta política fiscal e orçamental é assim um factor adicional da apropriação da riqueza produzida pelo trabalho e da sua transferência para o capital nacional e estrangeiro, sobretudo o financeiro. Faz parte da resposta do sistema de intensificação da exploração do trabalho por todos os meios, com o objectivo de reduzir os custos unitários do trabalho de forma a restaurar as condições de rentabilidade do capital.

∴

A proposta de Orçamento de Estado para 2012 representa o principal instrumento da ofensiva de classe em curso, sendo o cerne justificativo de outras medidas apresentadas pelo Governo, nomeadamente no domínio laboral. Compreender os objectivos estratégicos do capital em torno destas medidas é essencial para que os trabalhadores convirjam na luta contra a exploração e a austeridade que a sustenta. Para derrotar esta enorme operação de transferência de rendimento do trabalho para o capital nacional e estrangeiro, sobretudo o financeiro.