

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

532.^a REUNIÃO PLENÁRIA DO CESE, 14.2.2018-15.2.2018

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Ensinamentos do passado para evitar a severidade das políticas de austeridade na UE»

(parecer de iniciativa)

(2018/C 227/01)

Relator: José LEIRIÃO

Decisão da Plenária	21.1.2016
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	29.1.2018
Data da adoção em plenária	14.2.2018
Reunião plenária n.º	532
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	177/26/18

Introdução

O conteúdo do parecer teve a contribuição dos representantes das instituições da sociedade civil e parceiros sociais com assento nos conselhos económicos e sociais dos três Estados-Membros (Grécia, Irlanda e Portugal), na sequência de missões do CESE que se deslocaram a estes Estados-Membros com o objetivo de conhecer e recolher as opiniões das pessoas que testemunham e vivem os efeitos negativos na dimensão social, no setor empresarial e no diálogo social e civil das políticas de austeridade impostas pela troika.

1. Conclusões e recomendações

1.1. O primeiro ensinamento da crise foi que a área do euro não estava preparada para lidar com a crise financeira. Por conseguinte, o CESE congratula a Comissão pela ambição de reforma do euro em aspetos fundamentais de corte com as políticas de austeridade e aprofundamento da União Económica e Monetária. O CESE considera serem estes os fundamentos para uma grande coligação europeia em que persista a reconstrução de um «destino comum europeu» e o ganhar de novo a confiança de todos os europeus.

1.2. O desenho dos programas de ajustamento incorreu em várias inconsistências a vários níveis, tais como: coordenação e articulação entre os parceiros da troica (FMI, CE, BCE) de planeamento, magnitude e antecipação dos potenciais riscos surgidos da crise, lições aprendidas de crises anteriores que nem sempre foram levadas em conta ou que não eram aplicáveis na nova área da moeda única e algum desequilíbrio entre os mecanismos do FMI e os instrumentos de política macroeconómica da área do euro. O CESE, embora reconheça a competência técnica do FMI, recomenda que, em futuras situações de crise que afetem um ou vários Estados-Membros da UE, as instituições da União Europeia devem ser as únicas responsáveis pela elaboração e aplicação de programas de ajustamento. Caso seja necessário estabelecer parcerias com instituições externas para enfrentar a crise, a União Europeia e a área do euro devem assumir a liderança e agir em conformidade com os «valores europeus», reforçando o diálogo social e civil e os direitos sociais em vigor na UE. A gestão de futuras crises deve alcançar um maior e melhor equilíbrio entre os objetivos fiscais, sociais e de reforço qualitativo do setor empresarial.

1.3. A crise e os programas de ajustamento aplicados nos três Estados-Membros conduziram os países a uma situação económica, financeira e social que, em alguns casos, os fez retroceder 20 anos, provocando danos permanentes ou recuperáveis a muito longo prazo nos seus fatores produtivos e no funcionamento do mercado de trabalho. O CESE insta a Comissão a desenhar «programas complementares de recuperação económica e social», a serem aplicados paralelamente ou após o final do «programa de ajustamento», de forma a garantir rapidamente um retorno ao patamar mais competitivo que conduza ao processo de convergência.

1.4. Recentrar a Comissão nos valores europeus de solidariedade e adotar medidas imediatas extraordinárias com vista à recuperação das pessoas mais desfavorecidas em situação de pobreza extrema e privação na alimentação, habitação, assistência médica e aquisição de medicamentos. O CESE recomenda a criação de um programa específico de recuperação da dimensão social a aplicar aos países que estão ou estiveram sujeitos à aplicação dos «programas de ajustamento». Este programa de apoio deve seguir os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais recentemente adotado pela União Europeia e aplicado nos três Estados-Membros em questão.

1.5. A implementação das políticas de austeridade aumentou de forma dramática o número de pobres (quer sejam trabalhadores, desempregados ou na condição de inativos e de «sem-abrigo»). O CESE insta a Comissão a elaborar com urgência uma «estratégia europeia de erradicação da pobreza na UE e integração das pessoas em situação de sem-abrigo», devidamente apoiada por fundos destinados não só à construção de edifícios apropriados de acolhimento, mas também de programas de formação específica direcionada para empregos ajustados às competências fornecidas por tais cursos de formação quer no setor público (municípios) quer privado. Também é crucial a elaboração de um plano em conjunto com os Estados-Membros para a recuperação de empresas e cidadãos sobreendividados, dada a sua incapacidade de pagar as amortizações de empréstimos, evitando a sua insolvência e a confiscação das suas habitações.

1.6. Na área do euro, as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento, do Procedimento por Défice Excessivo e do Tratado Orçamental, e as consequentes políticas de austeridade, são altamente penalizadoras para os países ainda afetados pela crise por impedirem a expansão do investimento público e de apoio à criação de emprego pelo setor privado, dado estarem sujeitos a sanções e punições severas se não cumprirem as regras. Tal situação tem acentuado a desigualdade na Europa, pois os países pobres estão cada vez mais pobres, caindo num «círculo vicioso» devido a esses constrangimentos. O CESE recomenda que o Tratado de Lisboa seja sujeito a reformas, no sentido de afirmar o primado das políticas de cooperação e expansão económica e da solidariedade como verdadeiras alternativas às políticas restritivas de austeridade. O CESE propõe ainda que se examine se a «**regra de ouro do investimento público**» pode ser um instrumento adequado para impulsionar o investimento público na área do euro e assegurar não só o crescimento, a criação de emprego, o empreendedorismo, novas competências requeridas pelo futuro do trabalho, mas também pela «equidade intergeracional», garantindo a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo e também uma distribuição equitativa da carga fiscal não só entre diferentes gerações mas também entre as diferentes condições sociais e económicas, e evitar a sobrecarga de uma em favor de outra.

1.7. Verificou-se nos últimos dois anos uma recuperação da taxa de desemprego na UE em geral e especialmente nos Estados-Membros sujeitos aos «programas de ajustamento». É importante salientar que, neste caso, tal se deve não só ao crescimento económico, mas também às centenas de milhares de trabalhadores que emigraram e ao ritmo acelerado da imposição do trabalho a tempo parcial. No entanto, **as taxas de pobreza e privação material aos vários níveis continuam** a aumentar devido aos mais baixos salários e à precariedade dos novos empregos: a criação de emprego tem acontecido em atividades ligadas ao turismo e outras relacionadas que requerem baixas qualificações, portanto, existe mais criação de emprego, mas o mesmo não acarreta o aumento da competitividade nem de valor acrescentado. O CESE recomenda que sejam disponibilizados fundos específicos de reforço financeiro dirigidos à criação de emprego no Serviço de Saúde e setores mais afetados pela emigração (ciência, programação, novas tecnologias, engenharia e medicina) para a promoção do retorno dos emigrantes aos seus países de origem.

1.8. A digitalização, a robotização e a inteligência artificial (IA) estão a introduzir alterações profundas na economia, no mercado de trabalho, incluindo novas formas de trabalho, nas qualificações e na sociedade, desafiando as suas estruturas, incluindo os estabilizadores automáticos, e em consequência acrescentando um número imprevisível de excluídos aos já existentes. O CESE recomenda que se explorem as atuais ideias de criação de um «seguro europeu básico e universal de desemprego». Além disso, também importa examinar a possibilidade de introduzir normas mínimas europeias nos regimes nacionais de seguro de desemprego para responder eficazmente ao desafio e assegurar uma proteção social digna para todos e disponível durante todo o tempo da sua vida ativa (15-65 anos). No que respeita à questão da erradicação da pobreza, a Comissão deve também criar um «rendimento mínimo de subsistência», adotando uma abordagem e um desígnio europeu de «não deixar ninguém para trás».

1.9. Os futuros «programas de ajustamento» devem refletir todos os aspetos e interesses resultantes dos diálogos sociais e civis com a participação da sociedade civil organizada. O CESE insta a Comissão a criar «modelos económicos de face humana» que incluam parâmetros de proteção de dimensão social e valorização das empresas, de forma a assegurar um duplo objetivo: o bem-estar da sociedade e uma renovação da qualidade de forma sustentada do setor empresarial. Os parceiros sociais e representantes da sociedade civil devem ser incluídos no painel de monitorização e avaliação do programa, ao mesmo nível que os representantes da UE, do BCE e outros, de forma a valorizar o papel construtivo da sociedade civil e assegurar que a desvalorização do modelo económico e social não seja prejudicada, como aconteceu nos casos em análise. O conjunto das instituições que elaboram, monitorizam e avaliam os programas de ajustamento devem sujeitar-se ao controlo democrático (ex: parlamento nacional). O período de avaliação e controlo deve ser exercido cada seis meses ou outro período considerado adequado, a fim de evitar danos irreparáveis e permitir a sua correção em devido tempo. O conjunto de indicadores de seguimento macroeconómico deve ser completado com o painel de indicadores sociais para além do PIB «social scoreboard beyond GDP», o qual deve ser atualizado de acordo com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

1.10. A dívida pública dos três Estados-Membros atingiu valores astronómicos e os montantes dos juros a pagar foram um constrangimento que bloqueou o investimento público no desenvolvimento económico e reduziu o investimento na proteção social, na saúde, na educação, nas pensões, nos subsídios de desemprego e no apoio aos mais desfavorecidos e excluídos. Estes Estados-Membros, com a exceção da Irlanda, permanecem fortemente endividados, sendo a situação agravada pela exposição às ações especulativas dos mercados financeiros. O CESE recomenda à Comissão que coloque este tema no topo da agenda europeia e dê seguimento às conclusões do Grupo de Alto Nível sobre o fundo de mutualização de dívida e títulos de dívida em euros, nomeado pela Comissão em julho de 2013. O CESE também congratula o BCE pelo seu programa de flexibilização quantitativa («quantitative easing») de aquisição de dívida pública aos Estados-Membros, o que ajudou de forma substancial e decisiva na recuperação económica e de gestão da dívida pública dos Estados-Membros sujeitos a «programas de ajustamento».

1.11. No momento de completar 60 anos de vida, o projeto europeu está perante sérios desafios, conduzindo a dúvidas sobre o seu futuro, incluindo as consequências do Brexit. Uma das razões para o divórcio da sociedade civil das estruturas governativas da Comissão é que a União Europeia não correspondeu às expectativas dos cidadãos no que respeita à convergência económica e ao crescimento inclusivo. Embora recentemente algum crescimento esteja para ficar, a área do euro em conjunto perdeu uma década — só em 2015 é que o PIB atingiu o valor de pré-crise em 2008. O CESE considera ser necessária uma iniciativa pragmática e ambiciosa no sentido de reformar a União Económica e Monetária para a tornar mais resiliente e amiga dos cidadãos. Tal reforma implica a melhoria da coordenação da política económica e uma reforma que combine de forma inteligente ambos, a Europa do Norte e Centro mais baseada nas regras competitivas de mercado e a Europa do Sul baseada em mais solidariedade, partilha de risco e integração, acrescentando também o facto de a União Europeia não poder desistir de uma solidariedade comum, especialmente em situações extremas, tais como o empobrecimento e a desigualdade de rendimentos e gestão de migrações, nem persistir na ideia de que cada Estado-Membro faça a sua coisa por si só.

1.12. As agências de notação financeira tiveram uma influência decisiva no despoletar da violência da crise das dívidas soberanas. Podemos colocar em causa a sua credibilidade quando no início da crise financeira nos EUA, o banco Lehman Brothers declarou bancarrota em 2008, mantendo até ao momento do colapso, a notação máxima das agências de notação. O CESE sugere à Comissão que desenvolva esforços no sentido de propor a criação de um órgão independente internacional que tenha por função a avaliação da credibilidade e isenção da adequação das avaliações realizadas. Deve também promover a criação de uma Agência Europeia de Notação Financeira.

1.13. O CESE recomenda que a gestão de futuras crises na União Europeia deve atingir um melhor equilíbrio entre os objetivos fiscais e sociais e começar a olhar para além de uma abordagem puramente macroeconómica dos desequilíbrios, mas também olhar para outras questões, tais como: desigualdades no rendimento e riqueza, redução da pobreza, um setor empresarial forte e competitivo, crescimento e emprego inclusivos, alterações climáticas, a participação das mulheres na força de trabalho e a corrupção. Pensar e agir tendo presente que «existem cidadãos e vida para além dos défices».

2. Introdução geral

2.1. O desencadear da crise financeira na Grécia, na Irlanda e em Portugal foi a continuação da crise financeira que se iniciou nos EUA e foi exacerbada pelo acesso destes países à área do euro, conduzindo a um «boom» económico descontrolado devido ao relaxamento das condições de controlo das despesas públicas e do controlo bancário, incluindo também o facto de as empresas públicas continuarem a contrair empréstimos com a garantia do Estado, o que culminou num aumento muito significativo das despesas públicas. Os resultados foram desde o rápido e descontrolado crescimento dos défices orçamentais até ao efeito negativo nas balanças comerciais e de pagamentos.

2.2. A liberalização financeira e o crescimento descontrolado do crédito bancário impulsionado por práticas de vendas agressivas dos bancos levaram ao sobre-endividamento das famílias e PME, conduzindo à sua incapacidade de pagamento das dívidas, e do setor bancário, aumentando as imparidades de crédito devido às práticas especulativas, que colocaram em risco o normal funcionamento bancário. Os governos continuaram uma política fiscal pró-cíclica, levando à deterioração perigosa do défice orçamental e da dívida soberana, ficando os três Estados-Membros muito vulneráveis às especulações dos empréstimos dos investidores internacionais. Aquelas más práticas levaram a que os impostos pagos pelos cidadãos fossem utilizados para evitar que os grandes bancos declarassem falência e, por esta via, aumentaram ainda mais as dívidas soberanas.

2.3. A crise global iniciada em 2007-2008 expôs a fraqueza de uma moeda ainda jovem e atingiu de forma severa a área do euro (entre o 3.º trimestre de 2011 e o 1.º trimestre de 2013). Embora os primeiros Estados-Membros afetados não fizessem parte da área do euro, a verdade é que, quando foram percecionadas vulnerabilidades em alguns países da área do euro, as perturbações foram significativas. Os Estados-Membros afetados tiveram de tomar decisões difíceis e utilizar o dinheiro dos contribuintes para suportar financeiramente os bancos e evitar o seu colapso, tendo os bancos entrado em dificuldades após o rebotamento das bolhas imobiliárias e financeiras que se tinham acumulado e crescido em tamanho nos anos anteriores. Combinando com receitas reduzidas e despesas elevadas em resultado da «grande recessão», os níveis de dívida pública na UE aumentaram significativamente, passando de um valor de 70 % para 92 % do PIB, em média, em 2014⁽¹⁾.

2.4. Entretanto, as agências de notação financeira colocaram a Grécia, Irlanda e Portugal numa avaliação de «lixo», levando os investidores internacionais a elevarem as taxas de juro para valores incomportáveis para esses Estados-Membros financiarem os seus défices orçamentais nos mercados financeiros. Para evitarem uma situação de bancarrota, estes Estados-Membros recorreram à Comissão Europeia, solicitando empréstimos para financiamento da sua atividade para cobrirem no mínimo os salários da função pública e as prestações sociais a taxas de juro mais acessíveis. A Comissão solicitou ajuda ao FMI, dada a sua larga experiência neste campo, para a constituição de um consórcio (troica), envolvendo a Comissão, o BCE e o FMI, que emprestou àqueles Estados-Membros os valores necessários para evitar o incumprimento, o que, por sua vez, implicou a aceitação de «programas de ajustamento económico, financeiro e fiscal», os quais tinham os seguintes objetivos gerais:

- reformas estruturais para impulsionar o crescimento potencial, a criação de emprego, a melhoria da competitividade e do défice estrutural (deve notar-se que durante este período e em resultado disso, o desemprego cresceu exponencialmente em consonância com o colapso e insolvência de milhares de empresas, o diálogo social foi suspenso e leis laborais revistas, prejudicando a força de trabalho), a consolidação fiscal através de medidas estruturais e de um melhor e mais efetivo controlo orçamental;
- desalavancagem do setor financeiro e recapitalização dos bancos;
- a recapitalização dos bancos foi feita com a garantia e responsabilidade dos Estados-Membros envolvidos, contribuindo assim para o aumento exponencial da dívida soberana.

2.5. Estas medidas, conhecidas como «medidas de austeridade», tiveram um impacto devastador nas pessoas que já estavam lutando contra o aumento do desemprego e níveis elevados de endividamento e também nas empresas, principalmente as PME, que estavam a ser afetadas negativamente pela carência de crédito bancário e a redução muito significativa da atividade económica. A troica demonstrou uma total indiferença pelas dramáticas consequências das suas políticas na dimensão social e na estrutura empresarial, afetando mais intensamente os pequenos e médios empresários.

⁽¹⁾ Easterly 2002; FMI (2010), «Greece Request for Stand By Arrangement» [Pedido de assistência financeira por parte da Grécia]; Relatório por país n.º 10/110, maio; Documento de reflexão sobre o aprofundamento da União Económica e Monetária, Comissão Europeia, 31 de maio de 2017.

2.6. O CESE reconhece que a dimensão da crise pôs efetivamente à prova a resistência económica, social e também política da União Europeia em geral, e da União Económica e Monetária (UEM) em particular. Para prevenir a crise, tornou-se evidente que não basta ter em conta a dimensão quantitativa do crescimento económico de um Estado-Membro, é igualmente indispensável avaliar a qualidade do seu crescimento, identificando os fatores macroeconómicos que estão ou não na base da sustentabilidade de uma tal dinâmica⁽²⁾. Se este tipo de controlo fosse feito de forma eficaz, certamente a crise não atingiria a dimensão catastrófica naqueles Estados-Membros.

3. Breve descrição dos acontecimentos que conduziram à intervenção da troica em Portugal

3.1. Ainda com elevadas tarifas e direitos alfandegários e a própria moeda em funcionamento, que permitiam desvalorizações, o défice da balança comercial entre 1974 e 1995 foi em média de 9,1 % do PIB e durante o período de 1996 a 2010, já com a adoção da moeda euro, o défice médio da balança comercial foi de 8,5 % do PIB. Perante estes dados, não podemos atribuir ao euro a responsabilidade pela perda de competitividade.

3.2. Assim, a razão principal por que Portugal enfrenta uma crise de dívida pública não é porque o setor exportador perdeu competitividade, mas sim porque a adoção do euro implicou remover os estabilizadores automáticos, os quais ajudavam a manter níveis aceitáveis de dívida externa líquida e o equilíbrio do défice orçamental controlados. A explicação das causas da crise portuguesa conduziu a uma diferente prescrição de como melhor responder a esta crise e muito diferente daquela adotada pela troica⁽³⁾.

3.3. O pacote financeiro de 78 mil milhões de euros (cerca de 45 % do PIB) cobria o período de 2011 a 2014 e a promessa da salvaguarda da estabilidade financeira de Portugal, da área do euro e da União Europeia. Do programa constavam 222 medidas, incidindo em vários setores, e durante a sua vigência foram realizadas várias revisões que continham medidas de austeridade ainda mais severas. Estas medidas eram vistas como um plano de alcance abrangente para reformular completamente o país⁽⁴⁾.

4. Breve descrição dos acontecimentos que conduziram à intervenção da troica na Irlanda

4.1. Quando a Irlanda aderiu à UE, o rendimento médio era de 63 % da média da UE e conseguiu, após alguns anos, atingir os 125 %, portanto acima da média europeia, situação acima da média que ainda hoje mantém, apesar da profundidade da crise. O período áureo do crescimento económico ocorreu entre 1994-2000, no qual o PIB cresceu a uma média de 9,1 % por ano. No entanto, durante o período entre 2008 e 2010 o PIB colapsou cerca de 13 % por ano. A procura interna entrou em queda livre desde o início de 2008. A política de austeridade no seguimento do programa de ajustamento financeiro conduziu a uma década perdida⁽⁵⁾.

4.2. Nos primeiros anos de vigência do euro e até 2007/2008, a Irlanda passou por uma expansão imobiliária e os preços dos imóveis aumentaram substancialmente. A expansão do crédito foi muito concentrada no crédito especulativo imobiliário. Quando a crise financeira estalou e os preços do imobiliário chegaram ao fim, as receitas fiscais colapsaram dramaticamente, dado que estavam muito ligadas à expansão do imobiliário. O resultado foi um aumento acentuado do défice, ao mesmo tempo afetando muito negativamente o sistema financeiro, e as cotações dos maiores bancos irlandeses colapsaram⁽⁶⁾.

4.3. Em 21 de novembro de 2010, a Irlanda tornou-se no segundo país da área do euro a pedir assistência financeira. O programa consistiu no empréstimo de 85 mil milhões de euros, dos quais 35 mil milhões de euros estavam previstos para o sistema financeiro⁽⁷⁾. Em 14 de novembro de 2013, o Eurogrupo concluiu que o programa de ajustamento económico tinha sido um sucesso e que, por isso, a Irlanda estaria em condições de sair do programa no fim do ano.

5. Breve descrição dos acontecimentos que conduziram à intervenção da troica na Grécia

5.1. Entre 2001 e 2007, a economia grega, a seguir à irlandesa, era a economia com mais elevado crescimento na área do euro, com uma média de crescimento de 3,6 % do PIB entre 1994-2008. Todavia, ao longo deste período de crescimento consecutivo, os desequilíbrios macroeconómicos endémicos e as falhas estruturais foram exacerbados pela fraqueza do sistema político ao nível nacional e europeu.

⁽²⁾ Ver o Parecer do CESE — Desequilíbrios macroeconómicos (JO C 218 de 23.7.2011, p. 53).

⁽³⁾ ZBW — Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

⁽⁴⁾ ZBW — Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

⁽⁵⁾ ZBW — Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

⁽⁶⁾ Estudo do CESE sobre «The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Ireland» [O impacto das medidas de combate à crise e a situação social e de emprego: Irlanda] (2013).

⁽⁷⁾ ZBW — Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

5.2. A taxa de poupança nacional declinou durante o período de 1974-2009 cerca de 32 pontos percentuais, abastecendo o défice das contas correntes e a intensificação de uma crónica dívida externa. Despesas públicas descontroladas, combinadas com o falhanço em assegurar um adequado rendimento dos impostos, resultou no acumular da dívida pública ⁽⁸⁾.

5.3. Em agosto de 2015, foi acordado um Terceiro Programa de Estabilidade através de um suplemento ao Memorando de Entendimento que especificava em detalhe as condições de política, o qual incluía uma avaliação do impacto social, como uma forma de alimentar o processo negocial do lado da Comissão e também como um manual de acompanhamento e monitorização da sua implementação. Esta intenção veio na sequência da insistência e das orientações do presidente Jean-Claude Juncker de 2014, segundo as quais «no futuro qualquer programa de apoio e reformas deve seguir não só mediante a avaliação da sustentabilidade fiscal mas também a avaliação do impacto social», visando também assegurar que «os efeitos sociais das reformas estruturais sejam discutidos em público». A Comissão está plenamente consciente das condições sociais na Grécia e vê a sua melhoria essencial para atingir um crescimento sustentável e inclusivo ⁽⁹⁾.

5.4. Por deliberação do Conselho Europeu, em 15 de junho de 2017, foi concedido um empréstimo adicional à Grécia para ajudar na recuperação económica, financeira e social.

6. Os resultados macroeconómicos, sociais e financeiros alcançados resultantes do programa de ajustamento

6.1. Em geral, pode afirmar-se que o único fator de sucesso que podemos atribuir aos «programas de ajustamento» foi a possibilidade de os Estados-Membros (Irlanda e Portugal) terem saído do Procedimento por Défice Excessivo e ganharem de novo acesso aos mercados financeiros em condições de financiamento aceitáveis. A redução do défice orçamental e a melhoria das exportações contribuíram para a melhoria do saldo da conta corrente externa (bens, serviços e capital); o crescimento económico e o emprego registam também melhorias desde 2014. Todos os restantes indicadores continuam a ter efeitos dramáticos no bem-estar da sociedade e na desvalorização dos fatores macroeconómicos, que perdurarão a muito longo prazo. Alguns danos causados serão permanentes, como sejam a emigração de pessoas com elevadas qualificações, com efeitos negativos no crescimento potencial na inovação e desenvolvimento nos países de origem; o brutal aumento da pobreza e da desigualdade de rendimentos e acesso aos cuidados básicos de saúde e bem-estar geral das populações ⁽¹⁰⁾.

7. Lições aprendidas que devem conduzir à mudança e inovação nas políticas europeias

7.1. A União Europeia — e a área do euro — demonstrou que estava completamente impreparada para enfrentar uma crise financeira nos seus Estados-Membros, levando-a a adotar completamente as propostas do FMI, em vez de as adaptar aos valores e padrões de solidariedade comuns europeus. No caso da Grécia, a União Europeia perdeu tempo precioso antes de reagir ao problema e as suas sugestões no início não foram claras nem definitivas — por exemplo, o valor total necessário do empréstimo foi alterado várias vezes devido a hesitações da Comissão, permitindo assim a especulação dos mercados e conduzindo ao agravamento da situação já de si má.

7.2. Os programas de ajustamento económico, financeiro e fiscal aplicados na Grécia, Irlanda e Portugal foram elaborados pelo FMI e espelharam em parte a mesma lógica seguida pelo FMI nos períodos das crises de 1980 em África e dos anos 1990 em alguns países asiáticos, nos quais o papel da desvalorização da moeda através do mecanismo da taxa de câmbio era eficaz para preservar o crescimento e aliviar a balança de pagamentos, para atingir a estabilização macroeconómica, particularmente a consolidação fiscal e estabilização da inflação, e fomentar as exportações (1). A novidade nos casos da Grécia, Irlanda e Portugal era que os programas eram implementados, pela primeira vez, numa zona de moeda única (sem recurso à desvalorização cambial) e a países que integram a União Europeia e a área do euro. No caso dos Estados-Membros, tendo como objetivos em causa a correção dos desequilíbrios fiscais e externos e restaurar a confiança, o FMI entendeu que era «necessária uma reorientação significativa na economia em que o crescimento do PIB é esperado ser baixo» (2). Assim, os programas de ajustamento procuravam atingir a consolidação fiscal através de políticas de austeridade, incidindo em cortes radicais nas despesas públicas e medidas estruturais de longo prazo, tais como a reforma nos impostos e das leis laborais e de rendimentos para reduzir défices e aumentar as receitas do Estado. Esta política de austeridade foi implementada através de uma «**desvalorização interna das componentes do modelo económico e social**».

⁽⁸⁾ Estudo do CESE sobre «The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Greece» [O impacto das medidas de combate à crise e a situação social e de emprego: Grécia] (2013).

⁽⁹⁾ Estudo da Unidade de Apoio à Governação Económica do Parlamento Europeu sobre «The Troika and financial assistance in the euro area: successes and failures» [A troika e a assistência financeira na área do euro: sucessos e fracassos] (fevereiro de 2014).

⁽¹⁰⁾ Ver anexo I com os principais indicadores estatísticos.

7.3. A avaliação geral dos programas do FMI realizados pelo seu organismo «Independent Evaluation Office» (julho de 2016) indica que, embora a vigilância pré-crise tenha identificado corretamente os problemas nos três países, **falhou na previsão e calibração da dimensão dos riscos** que mais tarde **se revelaram fundamentais nos efeitos negativos**, contribuindo para um desempenho desequilibrado dos programas de ajustamento, sendo também referidas inconsistências na coordenação entre os parceiros da troika na atuação e conformidade com os instrumentos da área do euro (União Económica e Monetária, Pacto de Estabilidade e Crescimento, Procedimento por Défice Excessivo e Semestre Europeu), acrescentando ainda que a formação entre as equipas de negociação e as responsabilidades entre os seus membros não foram claramente definidas e as próprias lições das crises passadas nem sempre foram aplicadas.

7.3.1. As medidas de austeridade conduziram a um «**círculo vicioso**» em que a austeridade gerou recessão, sendo seguida de mais austeridade, o que levou a uma situação catastrófica com o declínio do PIB, que recuou para níveis de 10 e 20 anos antes, a redução das despesas de investimento público e privado, o colapso do sistema bancário, que conduziu à falência do sistema produtivo (PME e empresas familiares e trabalhadores independentes), e uma severidade catastrófica a todos os níveis da proteção social.

7.4. As falhas e inconsistências na elaboração dos programas de assistência foram, em geral, as seguintes:

- a dimensão estrutural da crise foi negligenciada;
- o nível de endividamento de empresas e famílias foi subestimado;
- o peso da procura interna no crescimento e na criação de emprego foi subestimado;
- a reforma do Estado não tocou em aspetos estruturais fundamentais;
- a reforma estrutural da economia foi reduzida à desvalorização dos fatores de competitividade interna (salários, mais tempo de trabalho, reforma laboral restritiva, aumento brutal dos impostos, etc.);
- o horizonte temporal para a implementação dos programas foi escasso;
- é extremamente difícil atingir simultaneamente o equilíbrio interno e externo quando ambos apresentam défices muito elevados;
- as medidas de consolidação orçamental, aplicadas sobretudo do lado da despesa numa situação de recessão severa, no contexto em que o país não dispõe do mecanismo da desvalorização cambial e quando os nossos parceiros estão a fazer exatamente o mesmo, não resultaram em nenhum país do mundo, em nenhum período da história. Os seus efeitos são hoje consensualmente considerados recessivos no curto prazo e as cicatrizes que deixam na economia são muitas vezes permanentes;
- os multiplicadores fiscais inadequados conduziram a erros grosseiros.

7.5. Um «programa de ajustamento» deve refletir todos os aspetos e diálogos políticos que sejam importantes para o sucesso do programa, mas deve incluir sempre os «indicadores do impacto distributivo» das medidas de ajustamento, com especial incidência na identificação dos efeitos na dimensão social e nas empresas, aos mais diversos níveis, e deve identificar as medidas de compensação para que esses efeitos negativos (por exemplo, falência de empresas, aumento da taxa de desemprego, redução de salários, aumento da pobreza, aumento da emigração) sejam enfrentados com êxito, através de programas de recuperação, e para evitar situações sociais dramáticas, incluindo a emigração. Todos os setores devem ganhar e não devem existir setores ganhadores e perdedores, como aconteceu com os programas aplicados na Grécia, Irlanda e Portugal.

Bruxelas, 14 de fevereiro de 2018.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

ANEXO I

Para referência indica-se os seguintes indicadores básicos:

Indicadores básicos	GRÉCIA			IRLANDA			PORTUGAL		
	2008	2013	2016	2008	2013	2016	2008	2013	2016
Taxa Desemprego total	8 %	27,5 %	23,4 %	6,4 %	13,1 %	6,9 %	7,8 %	16,2 %	10,5 %
Taxa Desemprego jovens (15-24)	22 %	58,3 %	48 %	12,8 %	27,5 %	16 %	16,5 %	38,1 %	28 %
Taxa de Pobreza	28,7 %	35,7 %	36,4 %	22,3 %	30,5 %	26 %	19,7 %	24 %	23,1 %
Crescimento do PIB	- 0,3 %	- 3,2 %	2,1 %	- 4,4 %	1,1 %	5,2 %	0,2 %	- 1,1 %	1,4 %
Défice orçamental em % do PIB	- 7,7 %	- 6,1 %	- 1,2 %	- 7 %	- 7,2 %	0,5 %	- 2,6 %	- 2,9 %	- 2,1 %
Dívida Pública em % do PIB	100 %	177,9 %	178,8 %	42,4 %	119,5 %	75,4 %	71,7 %	129 %	130,4 %

Fonte: Eurostat

Os efeitos sociais e na estrutura empresarial do programa de austeridade em Portugal

- Os rendimentos do trabalho reduziram em 12 % entre 2009 e 2014.
- A diminuição dos rendimentos foi profundamente desigual e em grande parte regressiva, afetando principalmente a «classe média», os mais pobres e as pequenas empresas familiares.
- A retração dos rendimentos em termos nominais de 5 % esteve em contraciclo com a evolução verificada na Europa onde os rendimentos familiares cresceram 6,5 % (entre 2009 e 2013).
- Registou-se um elevado aumento da desigualdade devido à contração dos salários mais baixos e aumento significativo do «trabalho precário», o que aumentou o número de trabalhadores empregados, mas pobres.
- Agravamento da pobreza monetária, a taxa de pobreza cresceu 1,8 % passando de 17,7 % para 19,5 % o número de pobres atingiu 2,02 milhões em 2014.
- Deterioração dos recursos da população mais pobre, tendo afetado os mais vulneráveis (idosos e crianças).
- Durante o período do programa de ajustamento mais de 400 mil portugueses emigraram, principalmente pessoas com elevadas qualificações científicas e técnicas⁽¹⁾ e milhares de empresas (principalmente PME e empresas familiares) declararam falência.

Os efeitos sociais e na estrutura empresarial do programa de austeridade na Irlanda

- Em 2009, o rendimento mínimo garantido foi reduzido em 15 % mas foi reposto em 2011.
- O ajustamento do mercado doméstico, de retalho e da construção ocorreu através de elevadas perdas de empregos nestes setores⁽²⁾, em resultado da falência de milhares de empresas.

⁽¹⁾ «Desigualdade de rendimento e Pobreza em Portugal» (FFMS, setembro de 2016).

⁽²⁾ Estudo do CESE «The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Ireland» [O impacto das medidas de combate à crise e a situação social e de emprego: Irlanda] (2013).

- A taxa de desemprego subiu de 6,4 % em 2008 para 15 % em 2012, afetando principalmente o desemprego de longa duração e o desemprego jovem, o qual estava em linha com as taxas dos países do Sul (cerca de 30 %).
- Desde 2008 a emigração aumentou rapidamente (82 000 só em 2012).
- As prestações sociais foram reduzidas em cerca de 15 %.
- Em aditamento aos cortes no setor público e nas prestações sociais, a estratégia foi de redução do pessoal em serviço no setor público (saúde, educação, segurança e função pública), através de rescisões voluntárias.
- No que se refere ao rendimento líquido no decil inferior foi reduzido em 25 %.
- A percentagem de cidadãos em risco de pobreza subiu para 15,8 % (cerca de 700 mil pessoas das quais 220 mil eram crianças) ⁽³⁾.
- A total paragem dos programas de construção de habitações criou um défice na disponibilidade de habitação que durou uma década após o colapso. As empresas ligadas ao setor, principalmente PME, foram duramente atingidas com consequências muito negativas para empresários e trabalhadores.

Os efeitos sociais e estrutura empresarial do programa de austeridade na Grécia

A crise e as políticas anticrise implementadas na Grécia tiveram efeitos diretos e secundários que afetaram negativamente as empresas (falências), o emprego e a dimensão social. O impacto foi desigualmente sentido pelos trabalhadores, pensionistas, pelos contribuintes e suas famílias:

- a taxa de desemprego era de 13,5 % em outubro de 2010 chegando aos 27,5 % em 2013;
- o desemprego jovem mantém-se em cerca de 45,5 %;
- as severas perdas de rendimento estão associadas às elevadas taxas de desemprego;
- profundos cortes nos salários e pensões combinados com empregos a tempo parcial, bem como o sobre-endividamento e os elevados impostos, reduziram drasticamente o rendimento das famílias, corroeram o poder de compra e marginalizaram elevados segmentos da população;
- as organizações da sociedade civil enfrentaram severos problemas financeiros, os quais conduziram à sua impossibilidade de participarem de forma assídua no diálogo social e civil ou responder adequadamente aos desafios daí decorrentes. Esta situação pode enfraquecer a qualidade da democracia pois pode conduzir à sub-representação dos diferentes interesses económicos e sociais;
- os mecanismos de monitorização do mercado pelas organizações da sociedade civil estão em deterioração devido à carência de recursos humanos e financeiros, conduzindo a lacunas na proteção dos mais variados interesses, incluindo o dos consumidores;
- o nível de proteção social, educação e saúde foi consideravelmente enfraquecido na sequência dos cortes ⁽⁴⁾;
- situação dramática ainda ocorre com o acesso à saúde, à aquisição de medicamentos e à proteção social;
- estas situações conduziram ao agravamento dos níveis de pobreza que atinge mais de 20 % da população, alargando o nível de desigualdade.

⁽³⁾ ZBW — Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

⁽⁴⁾ Estudo do CESE «The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Greece» [O impacto das medidas de combate à crise e a situação social e de emprego: Grécia] (2013).

ANEXO II

A seguinte proposta de alteração foi rejeitada durante o debate, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos:

Ponto 1.7

Alterar.

A digitalização, a robotização e a inteligência artificial (IA) estão a introduzir alterações profundas na economia, no mercado de trabalho, incluindo novas formas de trabalho, nas qualificações e na sociedade, desafiando as suas estruturas, incluindo os estabilizadores automáticos, e em consequência acrescentando um número imprevisível de excluídos aos já existentes. O CESE recomenda à Comissão a criação de um «seguro europeu básico e universal de desemprego» para responder eficazmente ao desafio e assegurar uma proteção social digna para todos e disponível durante todo o tempo da sua vida ativa (15-65 anos). ~~No que respeita à questão da erradicação da pobreza, a Comissão deve também criar um «rendimento mínimo de subsistência», adotando uma abordagem e um desígnio europeu de «não deixar ninguém para trás».~~

Justificação

A proposta apresentada desta forma não é exequível e também não se insere na esfera de competências da Comissão.

A alteração foi rejeitada por 74 votos a favor, 129 contra e 13 abstenções.
