



O impacto económico da pandemia Covid-19 em Portugal



Miguel St. Aubyn*

Conselho das Finanças Públicas. Universidade de Lisboa

Em resultado da pandemia, do necessário distanciamento social que dela decorre, e dos efeitos no resto do mundo, observam-se na economia portuguesa elevadas perdas económicas, que poderão atingir 10 por cento do PIB em 2020. A política orçamental reagiu de forma ativa, com o consequente aumento do défice orçamental e da dívida pública.

Introdução¹

Estas notas foram escritas na sequência do XIV Encuentro de Economistas CAF-SEGIB, sob o tema “Impactos Económicos del COVID19 en Iberoamérica: hacia la recuperación del Crecimiento”, ocorrido nos dias 12 e 13 de maio, e realizado online. O autor participou nesse encontro, e, na sua sequência, foi-lhe endereçado o amável convite da parte de Enrique Iglesias, diretor da revista “Pensamiento Iberoamericano”, para contribuir com uma apresentação do caso português. Dessa explanação se trata em seguida.

* Vogal Executivo do Conselho das Finanças Públicas, Portugal. Professor de Economia do ISEG, Universidade de Lisboa

1. As opiniões expressas neste artigo são exclusiva responsabilidade do autor e em nada comprometem o Conselho das Finanças Públicas.

Começa-se por descrever a decisão de confinamento em Portugal em resposta à epidemia de Covid 19, sob a forma do decretamento do Estado de Emergência. Em seguida apresentam-se e quantificam-se as consequências económicas de curto prazo do fenómeno em Portugal, bem como as respostas de política económica entretanto decididas, terminando-se com uma breve conclusão.

A decisão de confinamento e o estado de emergência

O começo da pandemia em Portugal foi relativamente tardio por comparação com outros países geográfica e culturalmente próximos, nomeadamente, Espanha, França e Itália. Quando se declararam os dois primeiros casos em Portugal, em 2 de março de 2020, já em Espanha se calculavam 192 casos, França tinha contabilizado 178 ocorrências, e de forma impressionante, Itália contava já com 2033 pessoas atingidas pela doença.

O gráfico 1 ilustra a evolução da pandemia nestes quatro países. Para cada um deles, representa-se o número de novos casos por cem mil habitantes nos últimos 14 dias. Note-se que os casos de doentes com covid foram calculados em proporção à população, pelo que se toma o tamanho de cada país em devida conta. Observando a aba esquerda das curvas resulta claro

a progressão da incidência da doença – primeiro em Itália, depois em Espanha, seguindo-se em França, e finalmente em Portugal.

Os dados do gráfico 1 permitem também ilustrar um aspeto interessante, e, julgamos, importante para a análise. A decisão de confinamento em Portugal, sob a forma da declaração do estado de emergência, ocorreu numa fase relativamente precoce da evolução da pandemia, pelos menos por comparação neste grupo de países.

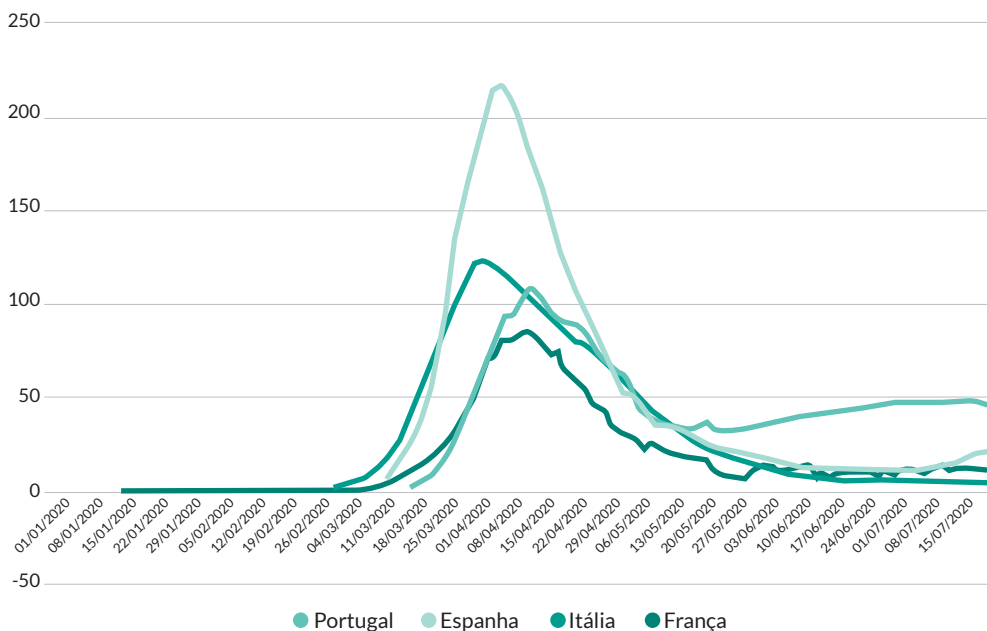
Assim, repare-se, no quadro 1, na data de início de confinamento e no número de casos ocorridos nos 14 dias que a precederam:

Em Portugal o Estado de Emergência foi declarado no dia 19 de março, dois dias após França e cinco dias após Espanha. Em ambos estes países o vírus já se tinha propagado mais. Também Itália, em que esta decisão foi tomada mais cedo, ou seja, no dia 10 de março, já tinha a pandemia em progresso mais acentuado nesse dia do que Portugal, quando este último confinou.

A decisão do governo e do Presidente da República em Portugal, na verdade, seguiu-se a algumas decisões na sociedade civil já no sentido do confinamento. Assim, e a título de exemplo significativo, várias universidades decidiram de forma autónoma e unilateral não prosseguir com as aulas presenciais. Assim, o Jornal “Público” de 12 de março escrevia

Gráfico 1

Novos casos de Covid-19 nos últimos 14 dias, por cem mil habitantes



Fonte: European Centre for Disease Prevention and Control.

Quadro 1

Início do confinamento em quatro países

	Entrada em confinamento	Casos nos anteriores 14 dias por cem mil habitantes
Portugal	19/03/2020 ²	6,2
Espanha	14/03/2020 ³	16,2
Itália	10/03/2020 ⁴	14,8
França	17/03/2020 ⁵	9,6

2. Em Portugal foi declarado o estado de emergência pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020 de 18 de março, com início às zero horas do dia seguinte.

3. Em Espanha o confinamento tomou a forma de “estado de alarma”, pelo Real Decreto 463/2020, de 14 de março.

4. O decreto-lei de n.º 14, de 9 de março, estendeu a todo o território italiano a partir de 10 de março as medidas de confinamento já em vigor no Norte do país.

5. Anunciado pelo Presidente da República Francesa em 16 de março, as medidas de confinamento foram formalizadas pelo decreto do primeiro ministro n.º 2020-260 de 16 de março, com entrada em vigor às 12 horas do dia seguinte.

Fonte: Para o número de casos, European Centre for Disease Prevention and Control. Para as datas: ver notas de pé de página.

que: *“as aulas foram suspensas nas universidades do Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Porto, Aveiro, Coimbra, Lisboa, Nova de Lisboa, Évora e Algarve - as três últimas com efeitos a partir de segunda-feira. Também os institutos politécnicos do Cávado e do Ave, Porto, Santarém, Castelo Branco, Viseu e Setúbal estão sem atividades letivas presenciais. São 15 das 28 instituições de ensino superior públicas.”*⁶

De forma similar, o jornal Diário de Notícias de 18 de março noticiava que diversas escolas básicas e secundárias de diversos pontos do país Portugal tinham encerrado⁷.

Para além das escolas e da Administração Pública, também na atividade económica se começa a detetar algum abrandamento ainda antes da entrada em vigor do Estado de Emergência. O consumo de eletricidade medido diariamente começa a diminuir antes da decisão de confinamento, como se refere em St. Aubyn (2020)⁸: *“The fall in electricity consumption, and, one would infer, in economic activity, started before the legal lockdown. This is consistent with the idea that the lockdown started happening before a government or presidential decision. In fact, on the week ending on the 22nd March, consumption was already -2.4 percent below the corresponding week of 2019.”*

Talvez ainda mais significativamente, um termo já existente mas pouco usado passa a interessar de forma intensa a população portuguesa a partir de meados de março – trata-se do teletrabalho. Com recurso à ferramenta “Google Trends” torna-se possível calcular o interesse ao longo do tempo por determinado assunto, tendo por base o número de pesquisas feitas nesse conhecido motor de busca em relação a certos termos. O gráfico seguinte representa assim o interesse pelo vocábulo nos meses de março e de abril de 2020.

Até dia 9 de março, o interesse pelo assunto era bastante reduzido. De forma bastante súbita, este interesse aumenta a partir daí e atinge o pico no dia 16 de março, no mesmo dia em que o jornal “Público” chamava para a primeira página a notícia de que o primeiro-ministro admitia o estado de emergência, esperando pelo Presidente da República.

A primeira declaração do estado de emergência veio assim a corresponder a algo como uma necessidade coletivamente sentida de proteção face a um inimigo externo, o coronavírus. No parlamento, não mereceu um único voto contrário, apenas as abstenções à esquerda do Partido Comunista e do seu aliado Partido dos Verdes, de uma

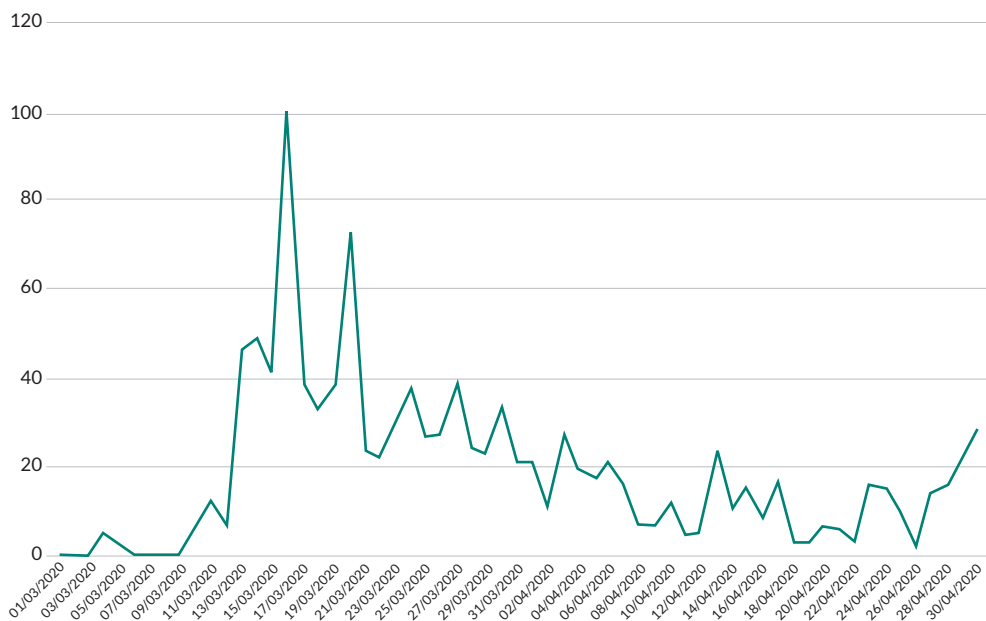
6. Veja-se em www.publico.pt: “Coronavírus: metade das instituições de ensino superior sem aulas”

7. Veja-se em www.dn.pt: “Estas são as escolas que decidiram fechar antes de decisão oficial”.

8. M. St. Aubyn (2020). Covid 19 and loss of production –an estimate for Portugal from electricity consumption, Working Paper n.º 01/2020, Conselho das Finanças Públicas.

Gráfico 2

Pesquisas do termo “teletrabalho” em Portugal no motor de busca “google”



Fonte: Google trends.

deputada independente, e à direita, do deputado único da Iniciativa Liberal.

Terão sido preponderantes nesta quase unanimidade nacional, mais do que as notícias internas, uma vez que a epidemia ainda despontava em Portugal, o efeito das novidades que chegavam de países próximos, sobretudo de Itália. Vários dos primeiros casos de Covid em Portugal tiveram, aliás, origem em contactos mantidos nesse país. As reportagens televisivas sobre o stress que incidia sobre o serviço de saúde italiano, as dificuldades na assistência aos doentes com covid na Lombardia e as vítimas mortais terão convencido muitos portugueses a manterem-se em

casa, a aceitarem e defenderem o fecho das escolas e o ensino via internet, e a prescindirem de diversos bens, serviços e atividades não essenciais.

Assim, e em consonância com este sentimento coletivo, escreve-se no decreto-lei que regulamenta a aplicação do estado de emergência que **“é prioridade do Governo prevenir a doença, conter a pandemia, salvar vidas e assegurar que as cadeias de abastecimento fundamentais de bens e serviços essenciais continuem a ser asseguradas”**.

Assinalou-se a itálico uma motivação que releva para um intuito económico

e não apenas sanitário do estado de emergência. Trata-se de um confinamento à partida organizado e seletivo, mesmo se ainda distante de “micro-confinamentos” que mais tarde viriam a ser praticados. O objetivo é também o de conter a quebra na atividade económica, nomeadamente da produção e distribuição dos bens e serviços mais básicos. Ou seja, trata-se aqui de uma regulação social que evita um mal maior, não apenas aquele explicitamente mencionado, o da pandemia, mas também o da desorganização económica e social que poderia advir do medo imoderado. O estado de emergência surge então como uma forma possível de gerir o pânico, de o conter, e até mesmo de o manipular por forma a evitar a completa imprevisibilidade eventualmente caótica.

Finalmente, e *last but not the least*, refira-se uma outra vertente da motivação do confinamento, bem explicitada pela Organização Mundial de Saúde. Trata-se do célebre “achamento da curva epidémica”⁹. Dado o receio de que o crescimento exponencial da epidemia se traduzisse num tão elevado número de casos que tornasse impossível a sua completa assistência pelo Serviço Nacional de Saúde, e de forma semelhante a outros países, decretaram-se medidas

rigorosas de afastamento social, com o intuito de diminuir acentuadamente as possibilidades de contágio. O afastamento no tempo que já se alcança agora permite aliás reconhecer o sucesso do confinamento português deste ponto de vista, tal como aliás ilustra a parte descendente da curva de novos casos que se apresentou no gráfico 1. Aquando da segunda renovação do Estado de Emergência em Portugal, no preâmbulo do seu decreto de 17 de abril, o Presidente da República reconhecia ao mesmo tempo esta motivação e o sucesso entretanto alcançado, ao escrever:

“Estas medidas foram progressivamente surtindo os seus efeitos, tendo sido possível mitigar a transmissão da doença, reduzindo a percentagem diária de crescimento de novos casos de infeção e, consequentemente, de internamentos e de óbitos, permitindo reduzir a pressão sobre o Serviço Nacional de Saúde e salvar muitas vidas.”¹⁰

Renovado duas vezes, o Estado de Emergência viria a dar lugar, a 3 de maio, ao bem mais ligeiro “Estado de Calamidade”, acompanhado de um plano gradual de desconfinamento. O desconfinamento português terá sido possibilitado pelo sucesso (relativo) na contenção da doença, pela necessidade de acompanhar os outros países europeus que tomavam ou em breve

9. O diretor-geral da OMS em 18 de março afirmava: “WHO continues to call on all countries to implement a comprehensive approach, with the aim of slowing down transmission and flattening the curve.” Veja-se WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 18 March 2020.

10. Veja-se o Decreto do Presidente da República n.º 20-A/2020.

tomariam decisões semelhantes, e pelos crescentes custos económicos resultantes das medidas de afastamento social e diversas restrições à atividade económica que resultavam do Estado de Emergência.

A pandemia e a economia

A pandemia pelo novo coronavírus afeta negativamente os lados da oferta e da procura da economia¹¹.

Por um lado, a pandemia provocou de forma bastante rápida uma disrupção nas cadeias de abastecimento e de produção, afetando a capacidade produtiva de diversas empresas em vários ramos de atividade. Em diversos casos não foi possível proceder a importações de bens intermédios e de matérias primas de forma atempada.

Por outro lado, a doença, o receio associado ao contágio, e a incerteza sobre o desfecho do fenómeno pandémico resultam numa enorme quebra de confiança, que induz a queda do investimento e do consumo privado.

Neste contexto, os bancos centrais, e, no caso de Portugal, que se insere na zona do euro, o banco central europeu, dificilmente poderão verdadeiramente estimular a economia através de

políticas monetárias expansionistas. Têm, no entanto, um papel fundamental na limitação dos danos. O banco central europeu lançou o PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programme) em março de 2020, um programa de política monetária expansionista não convencional de compra de títulos de dívida pública e privada¹². Este programa não terminará antes de junho de 2021, prevendo-se um envelope financeiro de 1350 mil milhões de euros. Não impedirá a recessão, mas constitui um poderoso instrumento para assegurar o financiamento e o seu baixo custo na zona do euro.

É sobre a política orçamental que recaem as maiores pressões. Tal como noutros países, os governos são chamados a apoiar empresas e famílias, sustendo a quebra de rendimento e do emprego. O quadro seguinte apresenta as projeções para a quebra do PIB na economia portuguesa em 2020, de acordo com diversas instituições¹³.

As projeções mais recentes apontam para uma quebra do PIB próxima dos 10 por cento. Tal quebra é compatível com outros dados já conhecidos, nomeadamente a quebra homóloga do PIB no primeiro trimestre em 2,4 por cento¹⁴, e as estimativas de perda do PIB a partir da diminuição no

11. Veja-se o texto de Paul de Grauwe "What economic policies to deal with the Corona-crisis?" no blog do Conselho das Finanças Públicas.

12. Veja-se o site do Banco Central Europeu para uma apresentação do PEPP.

13. Veja-se o site do Conselho das Finanças Públicas para mais dados e informação sobre esta matéria.

14. Veja-se Instituto Nacional de Estatística, Contas Nacionais Trimestrais - Estimativa Rápida, 1.º Trimestre de 2020.

Quadro 2

Projeções Macroeconómicas para Portugal em 2020 - Variação do PIB

Instituição	mês da projeção	Variação do PIB em 2020
FMI	Abril	-8,0%
Conselho das Finanças Públicas (CFP)	Junho	-7,5%
Ministério das Finanças	Junho	-6,9%
OCDE	Junho	-9,4%
Banco de Portugal	Junho	-9,5%
Comissão Europeia	Julho	-9,8%

Fonte: Conselho das Finanças Públicas, www.cfp.pt

consumo de eletricidade no período de confinamento, que, na cava, poderão ter sido de cerca de 20 por cento.

Face aos acontecimentos, a adoção de diversas medidas específicas de mitigação do impacto da pandemia, associadas à substancial perda de receita em resultado da deterioração do cenário macroeconómico, levaram o governo a apresentar e a ver aprovado no Parlamento um orçamento suplementar em junho de 2020. Face à previsão, antes da pandemia, de um excedente orçamental na ordem dos 515 milhões de euros, estima-se agora um défice de 12579 milhões de euros. O Conselho das Finanças Públicas (CFP) procedeu a uma análise circunstanciada deste orçamento suplementar¹⁵. Nele se identificam as principais medidas e se estima o seu impacto. De acordo com o quadro 4 desta publicação, o

impacto direto na economia excluindo a participação da União Europeia é de 4 105 milhões de euros, ou 2 por cento do PIB. De entre as diversas medidas do lado da despesa, mencione-se: aumento dos consumos intermédios na saúde, 410 milhões de euros; subsídios, 2081 milhões de euros, incluindo o lay off simplificado (1110 milhões de euros); prestações sociais, 192 milhões de euros; investimento bruto, 436 milhões de euros; e ainda, uma perda de contribuições na ordem dos 550 milhões de euros.

Face à deterioração do cenário macroeconómico e do saldo orçamental, o CFP estima que a dívida pública aumente em 16,7 pontos percentuais em 2020, para um valor de 134,4 por cento do PIB.

O momento de escrita destas notas

15. Veja-se *Análise da Revisão ao Orçamento do Estado para 2020, julho de 2020*, Conselho das Finanças Públicas.

em julho de 2020, é de considerável incerteza. A evolução da pandemia é de muito difícil previsão, e se o ritmo de contágio melhorou significativamente no país, ele permanece suficientemente elevado, tanto no território nacional como no mundo, de forma a que a retoma económica ainda permanece muito pouco segura. Nomeadamente, a afluxo de turistas no Verão é muito diminuto. Sendo Portugal uma pequena economia aberta, estará sempre fortemente dependente também da retoma nos seus principais parceiros económicos, nomeadamente europeus, também eles fortemente afetados no seu desempenho produtivo.

Surge como aspeto positivo a recentíssima aprovação no contexto da União Europeia do “Plano de Recuperação da Europa”¹⁶, com um pacote global de 1 824,3 milhares de milhões de euros, num misto de empréstimos e subvenções. A sua importância para um país periférico e de elevada dívida pública como Portugal não é em nada despreciable. Pode, na verdade, contribuir para que, face a uma perturbação epidemiológica e económica que atingiu todo o território da União Europeia, se possa responder pela política económica por forma a preservar as condições de concorrência e equidade que deverão caracterizar um mercado único digno desse nome, para não mencionar os princípios de solidariedade inscritos nos tratados europeus.

Conclusão

A pandemia atingiu Portugal de forma algo tardia em comparação com outros países que lhe são cultural e geograficamente próximos. Assim, a decisão de confinamento foi relativamente precoce, o que poderá ter contribuído para o seu relativo sucesso – conseguiu-se o achatamento da curva e a sobrecarga do Serviço Nacional de Saúde. O número de vítimas até à data não foi, pelo menos em termos de comparação internacional, muito elevado.

Em resultado da pandemia, do necessário distanciamento social que dela decorre, e dos efeitos no resto do mundo, observam-se na economia portuguesa elevadas perdas económicas, que poderão atingir 10 por cento do PIB em 2020. A política orçamental reagiu de forma ativa, com o consequente aumento do défice orçamental e da dívida pública.

A recuperação económica ainda não é palpável no momento em que se escrevem estas notas. O financiamento comum acordado no contexto europeu surge como um aspeto positivo, mas o fenómeno de base, a pandemia, não estando ainda debelado, não permite ainda que se tenha alguma segurança no momento e na forma da retoma.

16. *Veja-se Plano de Recuperação da Europa, www.europa.eu.*