

A INTEGRAÇÃO EUROPEIA E A CRISE DO EURO

Pelo Prof. Doutor Paulo de Pitta e Cunha

1. A força das convicções dos federalistas concentrou-se sobretudo em correntes que tiveram notoriedade no final dos anos 40 e na primeira metade dos 50, até sobrevir a queda da Comunidade Europeia de Defesa. Em anos subsequentes, esteve subjacente ao avanço da construção europeia uma espécie de federalismo de sector (também qualificado como supranacionalismo); mas o fervor e a mística da Europa Federal tinham-se apagado.

O federalismo manifestou-se, a partir do Tratado de Maastricht, em realizações particulares (a união económica e monetária; a Constituição Europeia e, por forma consideravelmente atenuada, o “Ersatz” desta, o Tratado de Lisboa), que se mostraram desprovidas de força impulsora.

A moeda única, pela cedência por parte dos países da União de um atributo central da soberania, tinha, sem dúvida, virtualidades federais. Mas, mais de dez anos decorridos, continuam excluídos da zona euro dez países membros, além de que esta zona vem atravessando, de há ano e meio a esta parte, uma crise que ameaça a sua subsistência, caso não se introduzam elementos de federalismo financeiro na construção.

2. Quando o euro foi constituído, já em certos sectores era sentida a necessidade de se darem novos passos em frente no processo de integração. Os promotores da união económica e monetária

ria confiaram nos mecanismos contidos no Pacto de estabilidade para se assegurar a contenção, no plano dos Estados-Membros, do desequilíbrio das contas públicas, mas, em matéria de união económica, não foram mais longe do que isso. Os orçamentos nacionais permaneceram na esfera da governação nacional.

E mesmo o Pacto veio a perder credibilidade, sobretudo a contar do momento em que dois dos maiores países — a Alemanha e a França — se eximiram ao processo sancionatório que os atingia. Ao concentrar toda a atenção na moeda única, ou seja, na integração monetária, os Estados descuraram a via paralela da integração orçamental e fiscal — provavelmente por esta envolver substanciais perdas de soberania, que não estavam dispostos a aceitar. Tratava-se, na verdade, de avançar para soluções de federalismo fiscal e financeiro, que poderiam colocar a Europa no limiar da federação política.

Esta perspectiva constitui um anátema para o Reino Unido e, sendo tradicionalmente bem acolhida pela Alemanha (pelo menos até um passado recente), não parece corresponder à sempre pouco clara visão francesa da integração.

3. As instâncias europeias parecem estar finalmente interessadas no reforço da união económica. Mas, neste ponto, é de advertir que se turvou a visão alemã da integração europeia, por forma a se lhe antepor crescentemente a afirmação de interesses nacionais, tal como reflectidos pelo eleitorado. A Alemanha não é já um Estado predisposto à integração política e à solidariedade intra-europeia sem restrições, como foi durante tantos anos no passado. E daí as suas hesitações a propósito de medidas para enfrentar a crise.

É agora, quando o problema grego atinge a máxima gravidade, e as dificuldades assumem expressão sistémica, que se equacionam medidas como a responsabilização colectiva pelas emissões, a introdução de regras constitucionais sobre o equilíbrio orçamental e a dívida externa, a supervisão supranacional dos orçamentos nacionais. E isto, paradoxalmente, contra o pano de fundo actual de evidente desinteresse quanto à opção pela via da integração política, eventualmente marcada por um destino fede-

ral. Terão os Estados-Membros de escolher entre a desagregação da União e uma acumulação, por si mesma porventura hoje não desejada, de elementos supranacionais?

A verdade é que, se houve, no passado, fases em que as correntes favoráveis ao federalismo europeu gozaram de inegável voga, o avanço da integração da Europa é hoje visto com desconfiança, como se viu com clareza quando da rejeição da projectada Constituição europeia por parte de dois países centrais — a França e a Holanda.

4. Como é sabido, a união monetária retira aos países que adoptaram o euro a possibilidade de utilização dos tradicionais instrumentos da política monetária e cambial nacional. Passando a deter uma moeda apoiada num leque de países envolvendo economias poderosas, os Estados-Membros economicamente mais fracos experimentaram o conforto de se apoiarem naquela moeda — e convenceram-se prematuramente, de que, pelo milagre da união monetária, teriam deixado de existir problemas de desequilíbrio e endividamento em relação ao exterior.

Mas, tal endividamento choca-se, a partir de certo ponto, com a recusa dos credores em conceder empréstimos ao sector público ou ao sector privado dos países “esbanjadores”, ou com a reacção dos mercados, exigindo juros crescentes, a breve trecho insuportáveis, e das agências de “rating”, degradando a respectiva notação.

Foi assim que a crise das dívidas soberanas se desencadeou, visando inicialmente a Grécia, que foi objecto, em Maio de 2010, de um auxílio financeiro por parte da Comissão Europeia, do Fundo Monetário Internacional e do Banco Central Europeu, acompanhado de um programa visando a recuperação e estabilidade orçamental e compreendendo medidas dotadas de muito forte condicionalidade.

Entretanto, a situação grega veio a sofrer profundo agravamento, revelado na não consecução das metas acordadas para 2011.

Já antes da recente acentuação da crise da Grécia os mercados haviam visado vários outros países, dando a entender que a crise tende a alastrar, em lugar de se confinar a pequenas economias periféricas. Produz-se o conhecido “efeito de contágio” de econo-

mias em situação mais crítica para as que estão na linha imediata do problema.

Até agora, as experiências de Portugal e da Irlanda, que, tal como a Grécia, já recorreram ao auxílio financeiro do exterior, envolvem um comportamento mais responsável nos respectivos processos de consolidação financeira.

5. A defesa da zona euro passa pela acentuação dos controlos dos orçamentos nacionais e pelo reforço dos mecanismos de auxílio financeiro aos países em dívida. A este propósito, tem-se falado na necessidade de criação de um “governo económico europeu”, realidade dotada de ingredientes supranacionais. Ora, se é certo que a intensificação da integração política não deixa de ter traços federais, não se trata obviamente da instituição dos “Estados Unidos da Europa”, como o propugnam os fervorosos adeptos do federalismo europeu puro e duro. As mudanças ora propostas situam-se muito aquém de um passo decisivo desse sentido.

A moeda comum, mesmo sob o impulso pragmático traduzido pela conhecida expressão “one market, one money”, era, na realidade, em si mesma, um forte catalizador da solução federal. Nela coexistiam a perspectiva instrumental da integração dos mercados e, por forma menos confessada, a visão existencial da fusão de soberanias. Mas a realização da última não foi sequer entrevista, em face da aparente suficiência da adopção do euro e do Pacto de estabilidade que a acompanhou.

6. Cedo se afirmaram, a propósito da política monetária, as críticas em torno da característica “one size fits all”, de que se revestia a política do Banco Central Europeu.

Apesar de tudo, a inadequação que aquela política revelava em relação a certas economias desajustadas do comportamento médio da zona euro não parece ter assumido particular gravidade. É que os mercados absorveram — prematuramente, como se viu — a ideia da uniformidade de condições das economias da zona euro, revelada na prática inexistência, durante anos, de um “spread” nas emissões da dívida pública dos países mais fracos em relação às da Alemanha.

A demarcação entre os Estados “gastadores” e o bloco dos países apegados ao rigor financeiro tornou-se manifesta com as dificuldades da Grécia, a contaminação afectando a Irlanda e Portugal. E a incredulidade dos mercados quanto à eficácia e à suficiência das medidas acordadas no seio da zona euro amplificou a crise, tendo-se suscitado dúvidas sobre a capacidade e a vontade dos Estados-Membros de lhe porem termo e evitarem a desagregação da zona.

7. Em escritos que datam de há mais de uma década, advertimos para as dificuldades que representaria à acessão do país à união monetária, nessa altura em fase preparatória, e para o desafio que tal acessão constituía, exigindo reformas estruturais orientadas para a produtividade e a competitividade.

E avisámos dos perigos que adviriam se o endividamento em relação ao exterior atingisse um peso tal que embatesse na barreira da recusa dos potenciais credores em concederem mais empréstimos.

Os problemas do défice em relação ao exterior não desapareceram magicamente pela circunstância de um país se rodear da comodidade de partilhar uma moeda forte e internacionalmente prestigiada. Se as crises cambiais, como tais, deixariam de se fazer sentir, passariam a assumir significativa expressão os momentos de aflição decorrentes de um excessivo endividamento, ligados precisamente a perdas de competitividade.

8. Como o demonstra o facto de uma dezena de países da União Europeia ainda hoje se encontrar fora da zona euro, mantendo a moeda própria e as funções tradicionais da banca central, a moeda única não era indispensável para se fazer funcionar o mercado interno.

Vista agora a mais de dez anos de distância, e contando já com um ano e meio de crise das dívidas soberanas, afigura-se que a união monetária foi uma construção incompleta e possivelmente prematura — prematura porque quando se lançou não tinha sido atingido um grau aceitável de homogeneidade das economias participantes e dos seus comportamentos, incompleta porque o federa-

lismo monetário não se fez acompanhar da dose mínima de regulação financeira supranacional.

9. É manifesta a relativa inutilidade do Tratado de Lisboa em face da actual crise. Não cabe aqui enunciar os seus vícios e as suas insuficiências. O Tratado constituiu uma tentativa de fazer ressuscitar o dispositivo institucional da Constituição europeia sem submissão a referendos nacionais, e com a eliminação dos símbolos que apelavam à visão de uma construção federal. Infelizmente, perdeu-se a oportunidade de se dar desenvolvimento à caracterização e funcionamento da união económica e monetária. E passou-se ao lado de uma afirmação clara de solidariedade intra-europeia

O desinteresse da opinião pública dos países membros em face do Tratado de Lisboa foi evidente. Mas também já a entrada em circulação do euro tinha sido acolhida, alguns anos depois de Maastricht, com benigna indiferença (para não falar de certas reacções favoráveis à moeda nacional, como se observou precisamente no caso da Alemanha).

10. A crise financeira de 2008, nascida nos Estados Unidos, e cuja marco introdutório terá sido a falência do Lehman Brothers, teve importantes reflexos na situação da Europa. Os países foram incitados, inclusivamente pelas instituições europeias, a seguir políticas expansionistas para sustentar o emprego e prevenir os riscos de recessão. E alguns deles, como foi o caso de Portugal, da Irlanda e da Grécia, acumularam dívidas em relação ao exterior, sobretudo nos anos recentes, que suscitaram interrogações sobre a respectiva solvência.

Assim se deu, desencadeada pela Grécia, a crise das dívidas soberanas — situação que não se antevira quando da concepção da união monetária.

No interior da zona euro, composta por dezassete dos Estados-Membros da União Europeia, existiam — e continuam a existir — grandes diferenças, havendo países com a marca de apreciável rigor financeiro e outros considerados esbanjadores. Esta clivagem não pode senão ser acentuada em presença da visível falta de controlos, a nível central, dos orçamentos nacionais.

11. Tem-se verificado uma lenta evolução — lenta, pois os mercados e as agências de “rating” não esperam — no sentido da compreensão, por parte dos decisores políticos europeus, da necessidade de ultrapassar as intenções punitivas dos programas de austeridade, tendendo a assumir-se uma visão mais ampla e mais solidária, em que ao auxílio externo é conferida a específica função de apoiar o crescimento económico.

Recorde-se que a Ajuda Marshall, definida não no âmbito concentrado de uma união monetária com forte intensidade de integração, mas no domínio da cooperação intercontinental, comportava precisamente medidas que, essas, constituíam um autêntico “bail-out”, como as que se consubstanciavam em donativos (ou, quando muito, em empréstimos com muito reduzidas taxas de juro e prazos de reembolso excepcionalmente amplos).

Infelizmente, a Alemanha continuou a não se aperceber de que para tranquilizar os mercados não basta aprovar um plano envolvendo sanções gravosas para os países que ultrapassem certos “plafonds” de dívida soberana e introduzir regras com valor constitucional sobre o equilíbrio das contas públicas. A perspectiva penalizadora não é suficiente: tem de ser completada pelo estabelecimento de compromissos firmes e apoios solidários, incluindo a emissão de “eurobonds”, e pela assunção de uma óptica de crescimento visando particularmente os países em dificuldade.

A Alemanha tem chamado a si, perante o relativo apagamento da França e da Comissão europeia, a abordagem dos problemas na zona euro.

Um dos pontos que criticámos em relação à Constituição europeia, e depois ao Tratado de Lisboa, foi a tendência para a afirmação de um directório dos grandes países — Alemanha, França e Reino Unido.

Dado o alheamento britânico em relação à temática da moeda única, aquele directório tem-se resumido, na presente fase de crise, aos dois outros. Mas a relativa fraqueza da França, sublinhada pela dúvida que ameaça o seu “rating” de AAA, leva a que, na realidade, a chave das decisões resida na Alemanha. Ainda recentemente, “The Economist” caricaturava as figuras da Chanceler Merkel e do

Presidente Sarkozy, aquela conduzindo uma poderosa motocicleta, o último acompanhando-a passivamente no “side car”...

Ora, não é saudável, nem representa nada de bom para a afirmação das soberanias nacionais, que os destinos da União Europeia recaiam nas mãos de um único país.

12. É agora equacionada a necessidade de revisão dos Tratados, designadamente no sentido de se consagrarem, em sede de união económica, ingredientes do que foi atrás referido como o “governo económico europeu”.

Advirta-se, no entanto, que a revisão, consubstanciada na recente proposta de um Tratado intergovernamental (de que o Reino Unido à partida se excluiu), constitui um processo moroso e não isento de riscos. E sublinhe-se que o êxito desta progressão da integração depende da retomada de um espírito de solidariedade, o qual esteve bem vivo nos primórdios da construção europeia, mas que hoje, infelizmente, se encontra ofuscado pela reafirmação de egoísmos nacionais.

13. O que se mostra particularmente desconfortável é a circunstância de, contrariamente às experiências de países como a Espanha, a Irlanda e a própria Grécia, a economia portuguesa não ter crescido - nem sequer a 1% ao ano - na década que se seguiu ao lançamento do euro. Note-se que esta quase estagnação abrange os próprios anos em que se processou o impulso da procura proporcionado pela adopção das taxas baixas dimanadas do Banco Central Europeu: como o mostra o persistente e muito grave desequilíbrio da balança corrente, grande parte do aumento do consumo e do investimento ter-se-á filtrado para o exterior sob a forma de importações.

14. A austeridade tem limites de tolerância político-social e provoca efeitos recessivos, que tendem a perpetuar-se. Daí que seja indispensável um programa suplementar visando impulsionar o crescimento, conter o desequilíbrio da balança de pagamentos e reduzir o desemprego — programa que deveria comportar significativa componente de auxílio externo, definido em termos não punitivos, configurada, de algum modo, como uma compensação

da perda do instrumento cambial por efeito da participação na união monetária. Sem este programa suplementar, o país que, por forma insustentável e prematura, se envolveu nas benesses de um modelo social avançado, corre o risco de resvalar para o subdesenvolvimento e para a baixa permanente dos níveis de vida.

O cumprimento rigoroso do plano de austeridade, que foi condição de outorga do auxílio externo inicial, permite colocar o país numa posição credível com vista a nova negociação, desta vez visando fundamentalmente o retorno do crescimento.

15. As sucessivas (e sempre insuficientes) Cimeiras situam a Europa numa encruzilhada, altamente perigosa. Ou se tomam as decisões necessárias para superar por forma credível a presente crise das dívidas soberanas, ou se evidencia uma incapacidade de obter as soluções convenientes, deixando porventura aberto o caminho para a desintegração.

Neste segundo cenário, profundamente pessimista, poderia assistir-se ao estilhaçamento da zona euro, à convulsão do mercado interno e, porventura, à extinção da própria União Europeia, pelo menos na configuração de integração intensa que hoje possui.

16. São de sinal positivo as medidas aprovadas no final de Outubro de 2011, as quais envolvem a redução da dívida soberana da Grécia para nível considerado sustentável, certa ampliação da capacidade do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (visando-se aqui contrariar o “efeito de contágio” a países grandes), e a recapitalização dos bancos atingidos pelas perdas sofridas com a reestruturação da dívida grega. Tudo isto não parece, porém, bastar para acalmar os mercados de modo duradouro. Além de a crise se tender a propagar à Itália e à Espanha, perfilam-se no horizonte dificuldades para a Bélgica, a Áustria e a própria França. Até a Alemanha foi atingida, sob a forma de não consecução da colocação de parte substancial da sua própria dívida nos mercados.

A crise tende, assim, como atrás se referiu, a assumir carácter sistémico, alastrando da periferia para o coração da zona euro e tendendo a afectar o sistema no seu todo. É já a subsistência da própria união monetária que está ameaçada.

17. Ora, enfrentados, pelo menos por agora, os problemas mais instantes da estabilidade do euro e da dívida soberana da Grécia, as dificuldades não se dissiparam em relação a Portugal, parecendo provável que se venha a formular um segundo pedido de auxílio, alicerçado na demonstração da capacidade de se atingir a consolidação orçamental.

Embora o volume da sua dívida soberana seja consideravelmente inferior ao da Grécia, não é crível que Portugal possa retomar, já em 2013, o acesso normal aos mercados.

18. O “Memorando de Entendimento”, que está na base do auxílio externo a Portugal, enuncia medidas de política económica e financeira que configuram basicamente um programa de austeridade, só por forma marginal contemplando o objectivo de crescimento. Até a proposta de “desvalorização fiscal”, que era o “flagship” das providências visando a competitividade, acabou por ser posta de lado pelo Governo, por não se encontrarem contrapartidas adequadas do lado das receitas, que assegurassem a neutralidade financeira da operação.

Ora, o volume do presente auxílio (78 mil milhões de euros) não parece suficiente, sendo, aliás, os prazos definidos demasiado curtos e o nível das taxas praticadas excessivamente alto. Estes dois últimos aspectos terão, é certo, sido melhorados pela prevista aplicação, a Portugal e à Irlanda, das condições mais favoráveis recentemente concedidas à Grécia. Portugal precisa de mais tempo e de mais apoio para regressar aos mercados e para poder entrar numa trajectória de crescimento.

19. O ano de 2011 chega ao fim carregado de dúvidas e de incertezas.

Entre nós, as medidas de austeridade tardam a produzir resultados palpáveis, como revela a circunstância de a prevista meta do défice de 2011 só ser alcançável pelo contributo da receita extraordinária e não recorrente da transferência dos fundos de pensões da banca.

A recessão está instalada, agravando-se naturalmente, em função disso, o problema do retorno ao crescimento económico.

Depois, pairam sombras não só sobre o futuro do euro em geral, como, especificamente, sobre a continuação da presença portuguesa na zona. Por seu turno, a economia europeia estagna, o que estava longe de antever-se meses atrás. Há, além do mais, uma perspectiva de cisão na Europa, manifestando o Reino Unido o seu afastamento do já referido acordo intergovernamental, este mesmo já de si desfocado problemas essenciais da crise e fazendo prevalecer sobre a visão do crescimento uma obsessiva preocupação de austeridade.

20. Tudo isto se passa numa altura em que o mundo assiste ao crescimento, aparentemente imparável, da China, cuja economia, segundo análises recentes, poderá ultrapassar a dos Estados Unidos antes de 2020, e também de outros países emergentes de forte progressão populacional, o que constitui um alerta para o reforço da união de uma Europa enfraquecida pelo declínio demográfico. Não é crível que venha a aceitar-se a extinção da presença internacional dos Estados e a atingir-se o estágio de uma federação típica, mas a salvação da união monetária comporta acrescidos elementos de carácter supranacional, que assegurem o funcionamento eficaz da vertente económica. Tais elementos serão, assim, introduzidos por razões pragmáticas, e não propriamente para fazer renascer a magia de um “sonho europeu” ...

Lisboa, 26 de Dezembro de 2011

