

DEPOIS DO TRATADO SOBRE A DISCIPLINA ORÇAMENTAL(*)

Pelo Prof. Doutor Paulo de Pitta e Cunha

O Tratado Intergovernamental não me merece particular apreço. Por um lado, a matéria da estabilidade orçamental podia ser equacionada na legislação ordinária da União Europeia, como sucedeu com o próprio Pacto de Estabilidade. Este, no entanto, apesar da sua aparente força vinculativa, nunca conseguiu recuperar da descredibilização motivada pela atitude da França e da Alemanha, eximindo-se, em 2003, ao processo sancionatório que as atingia, e dando o pior exemplo aos outros países.

Por outro lado, optando-se pela via convencional, um novo Tratado deveria, em princípio, resultar de uma revisão dos Tratados da União em sentido próprio, mesmo que tivesse de conter certas cláusulas de excepção, como a que assegurou ao Reino Unido a sua exclusão da moeda única, em Maastricht. Não foi, porém, a via seguida, mas antes o afastamento, à partida, daquele país e da República Checa. Depara-se-nos, assim, um acordo enfraquecido em termos de integração europeia, marcado, aliás, pela visão obsessiva da estabilidade orçamental. E a manifestação do desejo de o integrar mais tarde nos Tratados da União não passa de um voto piedoso.

(*) Bases para uma intervenção na Conferência sobre “Sim ou Não ao Tratado Intergovernamental”, realizada na Faculdade de Direito de Lisboa, em 17.02.2012.

Quando, há mais de dez anos, o Pacto de Estabilidade foi projectado, adverti que poderia constituir um colete de forças, atenta a conveniência de, perdida pelos Estados signatários a independência na formulação e aplicação da política monetária e cambial, se lhes deixar uma margem significativa de actuação no plano da política orçamental. Afinal, mesmo com o Pacto, foi imprudente o comportamento de vários governos. A verdade é que a intenção de combater os défices excessivos foi afirmada, mas a responsabilização de alguns dos Estados membros por um grau mínimo de rigor orçamental não funcionou.

Compreende-se, em certa medida, o renovado empenho em se consagrar, mesmo que em documento multilateral amputado de dois dos países membros, uma forma de se induzir a tal disciplina. Só que esta consagração padece de dois males: por um lado, aperta ainda mais o já referido colete de forças, mantendo o mesmo sistema de aplicação uniformizada a todos os países, e a mesma ladainha das regras estabelecidas — a começar pela dos 3% —, agora ainda mais reforçada pelo objectivo do défice estrutural de 0,5% e pelo controlo jurisdicional. Por outro lado, é sensível, por influência da Alemanha, uma visão marcada por sanções financeiras, em vez de caldeada com a perspectiva de solidariedade entre os países membros e de acolhimento de fórmulas de responsabilização colectiva e de apoio ao crescimento — para além de afirmações a este respeito que, por ora, se confinam em retórica.

Estas considerações afiguram-se pertinentes numa altura em que Portugal permanece “na corda bamba”. Por um lado, o Governo regozija-se, prematuramente, por ter sido alcançado o que chamou a viragem do processo; por outro, os mercados, fortemente impulsionados pela visão depreciativa das agências de notação, reflectem na sensível elevação das taxas de juro a desencença dos investidores quanto à capacidade de o País regressar no tempo previsto (2013) à captação de fundos nos mercados internacionais. Isto equivale a deixar antever a renegociação do acordo traduzido no “Memorando de entendimento”, trazendo à luz a experiência da Grécia e a reestruturação da sua dívida. Como se sabe, no caso helénico, operar-se-á um amplíssimo “hair cut” da dívida externa detida por investidores privados, tendo como contrapartida a resig-

nação desse país a exigências de medidas como uma importante redução do número de funcionários públicos e a diminuição do salário mínimo. São perspectivas muito pouco animadoras.

Em contraste com a Irlanda, que vem enfrentando a crise com a retoma do crescimento e resultados positivos nas trocas externas, Portugal continua a afundar-se na recessão e, até agora, não dá sinais de regressar a um círculo virtuoso de crescimento — única forma de tranquilizar os credores internacionais quanto à capacidade de solver a dívida.

Estará, então, Portugal mais próximo da Grécia do que da Irlanda? É uma questão fundamental, a que só a evolução económica e financeira nos próximos meses, incluindo o andamento da conjuntura internacional, poderá trazer uma resposta.

Perante o alastrar da crise, que teria sido fácil, caso existisse vontade política da Alemanha, resolver logo à partida, e a contaminação verificada aos outros países que recorreram a apoio externo, e mais recentemente à Itália e à Espanha, as soluções contidas no Tratado Intergovernamental são visivelmente insuficientes — e inserem-se na óptica punitiva que está longe de constituir a melhor maneira de enfrentar o problema.

Está ausente do Tratado a visão solidária que caracterizou, por exemplo, o plano Marshall — o auxílio às economias em dificuldade devendo prevalecer sobre a acção repressiva que, privilegiando a austeridade, gera recessão e abre o ciclo de nova austeridade.

Era necessária uma solução diferente, com outro fôlego, envolvendo a aceitação de uma responsabilidade colectiva (veja-se a fórmula dos “eurobonds”), compreendendo modalidades de auxílio a taxas de juro mais reduzidas e períodos mais extensos de maturidade, e maior ênfase no apoio à realização de reformas estruturais, na perspectiva solidária que era tradicional na integração europeia.

Se, por exemplo, a União Europeia assumisse a responsabilidade pelas dívidas soberanas dos países da zona euro acima dos 60% definidos em Maastricht, os mercados ficariam bem mais tranquilizados ao serem confrontados com a visão das exigências rígidas (e, aliás, de problemática realização) quanto ao equilíbrio

orçamental. Mas, no contexto da actual crise, uma solução na linha de uma “transfer union” depara com a resistência de vários países, à frente dos quais a Alemanha — para a qual o que parece importar é uma “fiscal union”, de índole sobretudo sancionatória.

Perante as características do novo Tratado, continua a faltar a resposta à questão de saber como poderá passar-se da austeridade para o crescimento.

Voltando a Portugal, afigura-se que, na fase de incerteza em que continua a viver-se, é bem possível que não se consiga, como atrás se observou, o antevisto regresso ao mercado em 2013. Este ponto deveria reconsiderar-se numa reapreciação, necessária, das condições do “Memorando”, tal como a questão da data comprometida para a consecução do défice de 3%, que deveria ser adiada, bem como a revisão das condições quanto ao montante, prazo e juros do auxílio internacional.

A União Europeia tem fixado as taxas devidas pelos empréstimos concedidos a níveis superiores às praticadas pelo próprio Fundo Monetário Internacional. Isto é paradoxal, atendendo a que o “bail out” por parte da União visa proteger um parceiro integrado na união monetária, pelo que deveria logicamente reflectir maior empenho em apresentar um sinal de preferência no confronto com as responsabilidades do Fundo Monetário Internacional, instituição vocacionada para actuações no plano mundial.

A revisão das condições do auxílio externo no sentido da extensão dos prazos de reembolso e de redução dos juros exigidos, que foi prevista em função da Grécia, mas declarada extensiva a Portugal e à Irlanda, seria um passo no bom sentido. Esta ideia foi aprovada numa cimeira europeia, mas falta ainda a concretização.

No confronto entre os mercados e as posições oficiais das instâncias da União Europeia assume especial relevo a questão do tempo. Tem havido sucessivas cimeiras, e de cada uma resulta uma aparência de superação da crise. Mas, após muito breve período de acalmia, logo regressa a descrença nos mercados financeiros.

Pelo que ficou dito, julgo que o Tratado Intergovernamental não traz a resolução da crise, ou crises, do euro. É indispensável uma atitude mais solidária e construtiva, que possa completar a visão do rigor e das sanções — visão que parece assimilar-se a uma

espécie de “masoquismo” assumido pelos países membros da zona em face da poderosa Alemanha —, e que seria certamente desejável que fosse completada por maior equilíbrio de posições.

Mais do que o tratado multilateral sobre a disciplina orçamental, o que importa é que a Alemanha retome ao que Helmut Schmidt recentemente chamou “o seu caminho certo na integração europeia” — compenetrando-se do que há de errado em desatender que os seus enormes excedentes da balança comercial são os défices dos outros, exprimindo a sua solidariedade para com os parceiros, designadamente através da assunção em comum das dívidas, a que os alemães, sublinha o antigo Chanceler, “não deverão recusar-se por razões nacionais e egoístas”.

Resta saber qual o grau de probabilidade de o país dominante na Europa regressar à sua participação solidária na integração, o que é bem mais difícil do que escrever apressadamente tratados, e inserir neles “regras de ouro” de problemática utilidade, e constringer a maior parte dos membros da união a subscrevê-los.

O problema do tempo é particularmente relevante para Portugal. O Governo parece está a realizar medidas que vão no sentido da responsabilização. Mas esperarão os mercados pelo resultado de tais medidas? É esta uma questão em suspenso.

Por outro lado, subsistem em Portugal deficiências de informação que deveriam ser colmatadas, a bem da transparência e do conhecimento pelos cidadãos do andamento do mesmo.

Seria importante que fossem regularmente divulgados, até ao pormenor, os dados relativos à dívida (não só a soberana, mas também a dos sectores privados) e especificado o programa de reembolso da mesma, esclarecendo-se quais as condições do financiamento no quadro do auxílio externo e que esforços se vão realizando para melhorar este regime. É que, infelizmente, os cidadãos desconhecem qual o preciso quadro de compromissos e o esquema previsto para a sua concretização: está, na verdade, a dívida externa em vias de ser reduzida, e em que medida se processa tal redução?

E deveria também apresentar-se um programa credível sobre a transição para o crescimento económico, com relevo para a superação do défice externo corrente, elencando as medidas necessárias para se operar essa transição. Seria uma forma de compensar a

estrita preocupação de austeridade e contrariar a impressão, que vai alastrando, de que esta abafa a economia e afecta as forças vitais da recuperação.

Depois, mesmo em relação à austeridade, faltam explicações do Governo sobre a distribuição dos sacrifícios exigidos e os seus previstos efeitos, para que possa concluir-se se se confirma a imagem de que estes não são equitativos, e resolver as dúvidas que persistem sobre se tais sacrifícios vão no caminho certo para a recuperação. É que persiste a desconfortável impressão de que a penalização incide mais sobre o sector público do que sobre o sector privado, e de que se acentua o gravame que pesa sobre os mais desfavorecidos, e em particular os reformados (veja-se o contraste com a Espanha, em que as pensões de reforma, em lugar de diminuídas, como sucede em Portugal, foram até actualizadas). É, aliás, preocupante a degradação que envolve a classe média, atenta a importância desta para a estabilidade e a consolidação do sistema democrático.

10.02.2012