

A economia global e a crise da dívida soberana na União Europeia: a situação de Portugal e Espanha

Júlio Mota*

Luís Lopes

Margarida Antunes

Professor na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Portugal

Professor na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Portugal

Professora na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Portugal

Resumo

Se há um ano se discutia e se mostravam sinais mais ou menos evidentes de que o modelo econômico neoliberal — o modelo da economia global — estava a chegar ao seu fim, afinal, os dias de hoje têm revelado antes uma nova faceta do próprio modelo. Os dias de hoje mostram, de forma mais explícita e brutal, que são os mercados financeiros que têm determinado a política governativa. Depois das moedas, das matérias-primas, dos bens alimentares e dos créditos malparados, escolheram-se como alvo de ataques especulativos as dívidas soberanas de diversos estados, um a um, resultando aquilo que é chamado de crise da dívida soberana. A União Europeia serve de exemplo e, com mais acuidade ainda, os países do sul, como Portugal e Espanha, de que se irá falar com algum detalhe.

Palavras-chave: crise da dívida soberana; Portugal e Espanha; economia global.

Abstract

If one year ago there were discussions and more or less clear signs showing that the neoliberal economic model—the global economy model—was collapsing, nowadays a new face of the model is emerging. Present times show in a more explicit and brutal way that it is the financial markets that determine government's policies. After currencies, raw materials, food products and bank credit defaults, sovereign bonds, one by one, became the new target for speculation attacks, resulting in what is called sovereign debt crisis. European Union is an example and more expressively the southern European countries like Portugal and Spain, about which some details are going to be discussed.

Key words: sovereign debt crisis; Portugal and Spain; global economy.

* E-mail: jmarquesmota@sapo.pt

Introdução

Se há um ano se discutia e se mostravam sinais mais ou menos evidentes de que o modelo econômico neoliberal — o modelo da economia global — estava a chegar ao seu fim, afinal, os dias de hoje têm revelado antes uma nova faceta do próprio modelo. Os dias de hoje mostram, de forma mais explícita e brutal, que são os mercados financeiros que têm determinado a política governativa. Depois das moedas, das matérias-primas, dos bens alimentares e dos créditos malparados, escolheram-se como alvo de ataques especulativos as dívidas soberanas de diversos estados, um a um, resultando aquilo que é chamado de crise da dívida soberana. A União Europeia serve de exemplo e, com mais acuidade ainda, os países do Sul, como Portugal e Espanha, de que se irá falar com algum detalhe.

A desconstrução do Estado e dos mercados de trabalho na economia global

No final dos anos 70, iniciou-se, de forma sistemática, o delineamento do modelo da economia global de hoje. Assiste-se à redefinição do papel do Estado e da própria política econômica. De produtores de bens e serviços, materiais e imateriais, de agentes dinamizadores dos grandes projetos industriais e de obras públicas, de grandes arquitetos das estruturas produtivas nacionais, de reguladores ativos e participativos dos diversos mercados, dos seus tempos e dos seus ritmos, de “[...] guardi[ões] do[s] tempos, o[s] que fornece[m] a lentidão necessária à gestão do futuro”, como refere Philippe Delmas (1993, p. 119), os estados são forçados a reduzir-se à caricatura de si mesmos e passam a exercer quase apenas funções reguladoras, e no mínimo possível. As políticas orçamental e de preços são vigiadas pelas instâncias internacionais e pelos mercados; a proliferação de paraísos fiscais reduz as receitas públicas à escala mundial, limitando também, dessa forma, a atuação dos governos. A política cambial segue o mesmo destino, quer pela liberalização total dos movimentos de capitais e mercadorias, quer, acima de tudo, pela dominância financeira em nível internacional, que fazem com que somente algumas economias consigam gerir o valor da sua moeda (por exemplo, a China). As políticas agrícolas são sacrificadas em nome da concorrência

definida pela economia global por um único parâmetro reconhecível, o preço mais baixo e independentemente da forma como é alcançado. As políticas industriais, pura e simplesmente, desaparecem também no quadro da concorrência à escala planetária, que, aliado à dinamização das deslocalizações produtivas, é a garantia do lucro máximo e do custo mínimo, fazendo crer que, dessa forma, se garante igualmente o ótimo coletivo em nível mundial.

Nesse processo, os mercados de trabalho não ficaram incólumes a mudanças. As suas instituições, que garantiram condições laborais, de emprego e salariais onde existiam, vão sendo desconstruídas a favor da flexibilização e da crescente liberdade do empregador. Todas as estratégias conducentes a essa situação foram utilizadas: a quase imposição de uma imobilidade relativa de mão de obra, criando, por essa via, as condições para que a situação laboral seja deliberadamente de matriz nacional, isto é, que a desregulação nos mercados de trabalho seja feita ao ritmo possível de cada estado; o desmantelamento da regulação social existente na Europa do Leste; a neutralização sucessiva do peso dos sindicatos; o apoio à entrada da China na Organização Mundial do Comércio, que, conjuntamente com a ex-União Soviética e a Índia, veio dobrar o volume de mão de obra à escala mundial; o facilitar das deslocalizações produtivas e da criação de zonas econômicas especiais, o que acelerou mecanismos de pressão salarial, quer através da concorrência entre trabalhadores de diferentes países na produção do mesmo bem e na mesma multinacional¹, quer também pela concorrência entre territórios como forma de inserção na divisão internacional dos processos produtivos. Essas diversas vias de forte erosão das condições de trabalho e de salário transformaram, assim, o salário, de uma variável quase fixa na repartição do rendimento, em variável de ajustamento, de custo. Como refere Quatrepoint (2008, p. 80), “[...] os mercados exigem às empresas, que considerem o trabalho como um input na produção e não como uma fonte de valor acrescentado”. Tudo na economia parece que gira à volta da expressão “redução do custo” e, dentro desse, das componentes ligadas ao custo do trabalho, custos que dependem dos sinais indicados ou impostos por mercados globais, abstratos.

¹ Recentemente, a General Motors Company comprou da General Motors Corporation as suas fábricas de Estrasburgo. Em seguida, informou os trabalhadores que só reiniciaria a produção se estes aceitassem uma redução do salário nominal de 10%, para, assim, atingir o mesmo nível de competitividade de fábricas do mesmo grupo, produtoras das mesmas peças, instaladas no México.

O trajeto europeu no quadro da economia global

A realização do programa do mercado único europeu, iniciada em 1986, marca definitivamente a assunção, por parte das instâncias comunitárias, do modelo da economia global. Oficialmente, pretendia-se criar um espaço de livre circulação de mercadorias, trabalho e capital, considerado requisito necessário ao funcionamento da livre concorrência, sendo esta assumida como condição primeira para atingir os objetivos da então Comunidade Econômica Europeia. Nesse sentido, a política de concorrência comunitária passou a assumir papel relevante na orientação da atividade produtiva da União Europeia, de tal forma que neutralizou qualquer política industrial de caráter mais intervencionista e seletivo. Como aquela política se aplica a empresas e a apoios públicos, constitui mais uma condicionante à capacidade de ação e de intervenção dos estados.

Se o mercado único europeu marca a adoção do modelo da economia global no domínio microeconômico, a união monetária europeia, institucionalizada no Tratado da União Europeia de 1992 e formada em 1999, simboliza a assunção do mesmo modelo no plano macroeconômico. O objetivo prioritário e único da política monetária comum, da responsabilidade do Banco Central Europeu (BCE) e em total independência face ao poder político é a estabilidade de preços no conjunto da área, objetivo que a política cambial comum e as políticas orçamentais nacionais não podem pôr em causa. As políticas orçamentais nacionais, por seu lado, estão sujeitas ao cumprimento dos valores de referência respeitantes ao défice público e à dívida pública (respectivamente, 3% e 60% do PIB), que existiam já na fase preparatória da união monetária, e às regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), que obrigam a respeitar o “[...] objectivo orçamental a médio prazo de assegurar situações próximas do equilíbrio ou excedentárias” e à supervisão dessas políticas por parte das instâncias comunitárias, o que implica a apresentação de programas de estabilidade e crescimento plurianuais por parte dos Estados-membros. Nesse âmbito, estão previstas, ainda, sanções para os países não cumpridores. Tem-se discutido até hoje a razão de ser dos valores de referência: muito simplesmente, sugerem-se apenas razões de ordem política e de forma a impossibilitar a entrada de alguns países no grupo fundador da união monetária; aponta-se “a regra de ouro das finanças públicas”, à luz da qual o défice público deve ser igual ao montante do investimento público, sendo então 3% sensivelmente o

peso médio desse investimento no PIB da União Europeia, nas duas décadas anteriores ao momento em que os valores foram definidos; refere-se, igualmente, que, atendendo à condição de sustentabilidade da dívida pública e considerando uma taxa anual de crescimento do PIB real de 3% e uma taxa de inflação de 2% (valor considerado pelo BCE para a estabilidade de preços), o valor de 3% do *ratio* défice público/PIB assegura a estabilidade de um *ratio* dívida pública/PIB em 60%, valor um pouco superior ao valor médio da altura e que é dado pelo produto de 5% por 60%.²

Essa inflexibilidade (rigidez) das políticas orçamentais tem como contrapartida a necessidade de flexibilidade dos mercados de trabalho, devido quer a políticas de crescimento nacionais orientadas para o exterior, em que a variação salarial passa a ser vista como substituta da desvalorização cambial, quer à possibilidade de ocorrência de choques econômicos com especificidades nacionais. A Estratégia Europeia para o Emprego (EEE) foi criada em 1997 e representa claramente o entendimento assumido quanto às questões ligadas ao trabalho e ao emprego. Traduz-se na definição de orientações comuns no que respeita aos objetivos e meios (as linhas diretrizes) das políticas de emprego dos diferentes Estados-membros e num processo de acompanhamento da União, que visa controlar regularmente a aplicação das linhas diretrizes nos países respectivos. O seu principal objetivo é criar trabalhadores e mercados de trabalho adaptáveis às mudanças econômicas (artigo 145º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) estabelecidas pelos mercados regionais e globais. Nesse sentido, com as linhas diretrizes, pretende-se que as políticas de emprego se dirijam diretamente à gestão quantitativa do emprego, propondo-se a diversidade de modelos contratuais de trabalho, através de alterações de ordem legislativa, e indiretamente através da remoção ou da atenuação de algumas “imperfeições e obstáculos” (por exemplo, os subsídios de desemprego e as contribuições para a segurança social) que são julgados estarem a impedir

² Sabendo que, geralmente, o acréscimo da dívida pública (dB) decorre do défice público do mesmo período e que este é constituído pelo défice primário ($G - T$) e pelos encargos da dívida pública passada (iB), pode-se escrever $(G - T) + iB = dB$, sendo por definição $B = bY$, de onde resulta $dB = bdY + Ydb$. Tendo em conta, ainda, que a condição de sustentabilidade da dívida pública exige que o seu peso no produto (b) tem que ser constante, pode-se então considerar $db = 0$ e $(G - T) + iB = dB = bdY$. Nesse caso, por unidade de produto, obtém-se $dpp + ib = bg$, em que dpp é o peso do défice público primário no produto e g a taxa de crescimento nominal do produto, ou, ainda, $dp = bg$, em que dp traduz o défice público, que é dado por $dpp + ib$.

um funcionamento mais flexível do mercado de trabalho. Mais recentemente, apela-se também a políticas de moderação salarial como forma de criação de emprego.

O quadro de adaptação da União Europeia ao modelo da economia global ficou concluído apenas em 2000, com a Estratégia de Lisboa, substituída em 2010 pela Europa 2020³, que passou a ser o quadro de referência para a inserção internacional da economia europeia. Definiu-se, então, como objectivo estratégico até 2010: “Tornar [a União] no espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social” (Conselho Europeu, 2000). A arquitetura de políticas económicas subjacente a essa estratégia é baseada em reformas do lado da oferta da economia — por exemplo, o reforço do processo de integração económica via mercados pela remoção de distorções e obstáculos à livre concorrência e à livre circulação nos mercados de bens, serviços, pessoas e capitais, de modo a permitir-se a plena integração dos mercados financeiros e a flexibilidade nos mercados de trabalho — e numa “gestão responsável da procura” (Collignon, 2006, p. 6) baseada em três pilares — uma política monetária cujo objetivo principal é a garantia da estabilidade de preços; políticas orçamentais orientadas de acordo com os valores de referência acima referidos e com o PEC; uma formação de salários determinada pelas negociações dos parceiros sociais, de modo que a evolução dos salários nominais e de outros custos do trabalho sejam compatíveis com a estabilidade dos preços e com a trajetória da produtividade a médio prazo ou, conforme também é referido, de modo que os “salários sejam favoráveis ao emprego”. À Estratégia de Lisboa foi associada a EEE nas questões do mercado de trabalho.

³ Essa estratégia, considerada a “estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”, na sua concepção e opções políticas, não difere muito da Estratégia de Lisboa. Dá-se mais ênfase às questões de ordem ambiental, incluindo, nesse sentido, metas quantitativas relativamente a alguns indicadores nessa matéria. Se, nos primeiros documentos, se salientava a necessidade de relançamento da procura (Comissão das Comunidades Europeias, 2009, p. 2) e se referia que “[a] retirada do estímulo orçamental deve ter início assim que a recuperação tiver bases sólidas” (Comissão Europeia, 2010a, p. 28), nas orientações económicas aprovadas pelo Conselho da União Europeia mais recentemente, as opções de política económica são claras: fala-se de “consolidação orçamental” e do “[favorecimento de] um quadro propício aos sistemas de negociação salarial e à evolução dos custos da mão de obra que se coadune com a estabilidade dos preços, a evolução da produtividade e a necessidade de reduzir os desequilíbrios externos” (Comissão Europeia, 2010b, p. 8-10).

Com as opções de políticas económicas nacionais definidas no quadro de adaptação da União Europeia ao modelo da economia global — rigidez na utilização das políticas orçamentais nacionais, flexibilidade dos mercados de trabalho nacionais e promoção de políticas de oferta —, criaram-se, assim, as condições para a existência de concorrência salarial, fiscal e social entre os Estados-membros que tem levado à degradação das condições de trabalho e emprego e à redução da possibilidade de receitas fiscais nacionais⁴. Com isso, também se impediu um enquadramento macroeconómico mais expansionista, que adviria de expectativas positivas e estáveis da procura agregada, que está fortemente condicionada pelo fato de o salário ser entendido como um custo de produção e, enquanto tal, uma variável de ajustamento, e não como uma componente do rendimento, e de o Estado estar fortemente limitado pelas regras que lhe são impostas quanto às políticas orçamentais e pela concorrência fiscal permitida. Esse quadro macroeconómico é bem caracterizado por Stiglitz (2005, p. 363), quando afirma:

Infelizmente, a Europa tem uma política económica que está a travar as batalhas da geração passada, pois está mais preocupada com a inflação do que com a criação de emprego e o crescimento económico, tem um banco central com um mandato que incide na inflação e tem um pacto de estabilidade que prejudica a capacidade de lançar uma política orçamental estimulante [...]. Os Europeus concordaram quase entusiasticamente em ficar com as mãos atadas. As consequências desta opção começaram a sentir-se nos anos que se seguiram ao início do novo milénio.

Os mercados financeiros e o conflito na repartição do rendimento

Todos os processos mundiais com as particularidades conhecidas da Europa referidos anteriormente levaram à pauperização relativa de uma grande camada da população, a que hoje, em vez de

⁴ László Kovács (2007), anterior Comissário Europeu responsável pela Fiscalidade e União Aduaneira, foi esclarecedor a esse respeito ao afirmar: “[...] se harmonizarmos as taxas de IRC, o que não é nossa intenção, pomos um ponto final à concorrência fiscal [...]. A concorrência fiscal é positiva porque força os governos a arranjar formas de oferecer serviços em condições mais competitivas. Cria melhor ambiente para os negócios. Um dos maiores incentivos para uma maior competitividade perder-se-ia sem concorrência fiscal”.

proletariado, se pode e deve chamar de “precarariado”, assente nos contratos individuais, no emprego a tempo parcial ou temporário, na desvalorização do trabalho. Criou-se, em simultâneo, um espaço concorrencial à escala planetária, institucionalizado pelos Estados nacionais, sem regulação supervisora, que tem como base uma dinâmica de redução dos custos salariais.

Associado à desconstrução do papel do Estado e dos mercados de trabalho, surge um outro setor ou classe social preponderante na dinâmica do capitalismo, o setor financeiro, abrindo-se, logicamente, um outro conflito na repartição do excedente econômico: o conflito na repartição deixa de ser entre trabalhadores e capitalistas, hoje chamados de empresários, e passa a ser entre trabalhadores e um grupo relativamente mais poderoso, constituído por grandes empregadores da economia real e por agentes dos mercados financeiros, mesmo que, no seu interior, nem sempre haja sintonia de interesses. Neste último grupo, os primeiros são levados a procurar cada vez mais a criação do valor bolsista e já não do valor econômico, para além de que a pressão à distribuição de dividendos é grande em detrimento do autofinanciamento do investimento produtivo. Com efeito, as grandes empresas, em vez de responderem aos seus objetivos de longo prazo, o seu crescimento sustentado, são agora condicionadas por objetivos de curto prazo, que decorrem de pressões do setor financeiro: a distribuição de dividendos aos acionistas, a potencialização de mais-valias na Bolsa, a criação de mecanismos de defesa de tomadas de posição hostis dos *hedge funds*, dos fundos de investimento, ou outros. Em contrapartida, largas franjas do capital industrial e do comercial, que nem sempre conseguem resistir às dinâmicas da economia global, ficam marginalizadas na captação do excedente econômico e com dificuldades no escoamento da sua produção nacional. A luta pela apropriação do excedente ganha, assim, uma outra dimensão, ao mesmo tempo em que a escassez de empregos é sabiamente mantida e que a precariedade ganha uma dimensão nunca vista. São assim esses velhos e novos conflitos que têm moldado a sociedade nestas três últimas décadas.

O resultado dessa modificação está identificado num estudo sobre a repartição do rendimento publicado pelo Bank for International Settlements, que diz que

[...] a parte dos lucros no rendimento é, hoje, invulgarmente elevada (e a parte do salário invulgarmente baixa). Com efeito, a extensão e o alcance transnacional deste resultado não tem nenhum precedente durante os últimos 45 anos. Este resultado não foi apenas alimentado pelo recente e forte crescimento global. Mais exactamente, parece ser,

sobretudo, o resultado de uma tendência comum a vários países verificada ao longo de duas décadas (Ellis; Smith, 2007, p. 1; Clements, 2007).

Adverte, por seu lado, que “[...] esta tendência crescente da parte dos lucros na economia ‘não pode durar para sempre’. É impossível que isso seja sustentável, porque, se assim fosse, todo o rendimento seria lucro”.

Com essa evolução da repartição do rendimento, estabelece-se, nos países desenvolvidos, a base da contração da sua procura agregada e criam-se, assim, as condições de bloqueio do próprio sistema. Por essa razão, agudiza-se a luta entre os grandes empresários e o setor financeiro pela repartição do excedente econômico, que está, assim, longe do seu potencial máximo. O sistema encontrou três vias de resposta para ultrapassar as contradições criadas, que, por sua vez, ainda as agravaram mais: a expansão da produção e do consumo de bens de luxo, a deslocalização da produção dos bens salariais para a Ásia e, por fim, a extraordinária expansão do endividamento das famílias.⁵

A resistência do modelo da economia global: o caso da União Europeia

É a evolução do endividamento das famílias que aparece como o fato detonador e revelador da crise econômica e financeira despoletada em 2008,⁶ mas isso não impediu que o sentido da apropriação continuasse o mesmo com a troca de títulos tóxicos por dinheiros públicos, evitando-se, assim, a falência total de um sistema financeiro, que poderia provocar uma depressão econômica possivelmente superior à “crise de 29”, no século passado.

Mas nada mais foi feito; o sistema continua a ser o mesmo, e, enquanto continuar assim, não se consegue pôr cobro definitivo à evolução da crise, pois as mesmas causas geram os mesmos efeitos. É precisamente o que

⁵ É nesse quadro que se produzem e se compreendem os créditos “subprimes”, que podem ser vistos como uma forma de capital financeiro a par do capital comercial e industrial (representado pelos empresários) procurar apropriar-se do excedente econômico perante a precariedade e o endividamento de famílias, e isto num sistema completamente desregulado.

⁶ No resto do artigo, essa crise passa a ser denominada simplesmente de “crise”.

se está a passar na União Europeia. O aumento de liquidez conseguido pelo setor financeiro tem estado a ser utilizado contra quem a disponibilizou, a economia real, através do ataque à dívida soberana de diversos estados. Aliás, a questão é ainda mais grave quando parece que, durante um jantar em Nova Iorque, onde participaram os principais *hedge funds*, se lançaram grandes apostas na baixa do euro até atingir a “paridade” com o dólar. “Esta é uma oportunidade [...] para se fazer muito dinheiro”, chegou mesmo a dizer-se (Pulliam; Kelly; Mollenkamp, 2010). O Departamento de Justiça norte-americano teria lançado mesmo um processo de investigação para saber se alguns desses *hedge funds* entraram em conluio para apostar organizadamente contra o euro (Pulliam; Kelly, 2010).

Com esse inesperado comportamento dos mercados financeiros, os governos têm-se endividado ainda mais. À utilização do orçamento para salvar os bancos e diminuir as tensões que se criavam na economia real, às medidas económicas anticrise, ao funcionamento dos estabilizadores automáticos, há que se acrescentar agora o aumento do serviço da dívida. Tem-se dado, assim, um aumento excessivo e perigoso do movimento no mercado de obrigações da dívida pública, uma vez que ninguém se preocupou em regular os mercados financeiros, onde a especulação, ontem como hoje, não está sujeita nem a constrangimentos, nem a limites. Como afirma Jean-Pierre Jouyet, presidente de Autoridade dos Mercados Financeiros francesa (2010),

[e]stamos em Junho na mesma situação em que nos encontrávamos no Outono de 2008, as mesmas incertezas sobre a solidez dos nossos bancos, as mesmas ansiedades sobre uma diminuição do financiamento das nossas economias e o sentimento que a finança não perdeu nada da sua opacidade, da sua volatilidade e da sua voracidade. A única diferença é que os mercados são agora mais do que ontem instrumentalizados por meio de algoritmos que arbitram em vez dos homens e que os estados já não têm reservas suficientes para salvar os seus bancos

ou para levar a bom termo os planos de relançamento das suas economias face à crise. Tem-se aberto, assim, o caminho para se criarem novas bolhas especulativas nos mercados financeiros, com o novo objeto de ataque dos especuladores: a dívida soberana de cada país e, para se ser mais eficaz, tomada uma a uma.

Mas a dívida de quem? Dos países da zona do euro, porque, como cada um deles tem valores de referência a cumprir e regras estabelecidas pelo PEC a respeitar, é possível aferir a existência de desvios na sua situação orçamental e na sua respectiva evolução. Perante a

degradação das contas públicas de todos os Estados-membros, a capacidade de alguns países poderem assumir a sua dívida tem sido, assim, colocada em dúvida pelos mercados financeiros. A escolha de países da zona do euro é tanto mais intencional quando se sabe que o não cumprimento por parte de vários países pode pôr em causa a concepção, se não mesmo a própria existência, dessa união monetária. É isso mesmo que condiciona a capacidade de resposta dos Estados-membros e das instâncias da União Europeia, dado o quadro institucional onde estão inseridos. Esse comportamento dos mercados financeiros é tanto mais irracional quanto o elemento-base para a sua atuação deveria ser a dívida pública acumulada no passado, que nunca foi até então questionada. Especulação pura, é essa a explicação.

São então, primeiramente, atacados os países do Sul da Europa, a Grécia, a Espanha e Portugal. As taxas de rentabilidade implícitas das obrigações do Tesouro da Grécia e os Credit Default Swaps (CDS) sobre a sua dívida começaram a subir em dezembro de 2009 e dispararam em abril de 2010, quando a Standard & Poor's baixou a notação da dívida soberana desse país, classificada doravante na categoria de “especulativa”. Na mesma semana, essa agência baixou as notações das dívidas soberanas de Portugal e Espanha, desencadeando aí também um forte aumento das taxas de rentabilidade implícitas dos seus títulos públicos. Sem que nada de especial se tenha passado no nível da economia real, apenas a especulação sobre os títulos, de novembro de 2009 ao início de maio de 2010, essa taxa da Grécia passou de 5% para quase 12,5%, e a de Portugal de cerca de 4% para 6,5%, de acordo com o FMI (2010, p. 25).

Só o Presidente Sarkozy, dentre os governantes dos países não atacados, terá percebido que a queda de um só país levaria a um efeito dominó e que cairia, depois, um a um, a maioria de todos eles, como o pretendiam os especuladores, dentre os quais todos os que organizaram a crise dos “subprimes” e que, entretanto, já tinham começado a desencadear fortes ataques ao próprio euro. E, enquanto isso, as instituições da União Europeia e os Estados-membros hesitavam estrondosamente entre o apoio aos estados com mecanismos adaptados às necessidades específicas de cada um, utilizando para isso o artigo 122º, número 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (“Sempre que um Estado-membro se encontre em dificuldades ou sob grave ameaça de dificuldades devidas a calamidades naturais ou ocorrências excepcionais que não possa controlar, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode, sob certas condições, conceder ajuda financeira da União ao

Estado-membro em questão”) e o abandono puro e simples de cada um face aos respectivos mercados, argumentando então com o artigo 123º, número 1, do mesmo tratado

(É proibida a concessão de créditos sob a forma de descobertos ou sob qualquer outra forma pelo Banco Central Europeu ou pelos bancos centrais nacionais dos Estados-membros, [...] em benefício de Instituições, órgãos ou organismos da União, governos centrais autoridades regionais, locais ou outras autoridades públicas outros organismos do sector público ou empresas públicas dos Estados-membros, bem como a compra directa de títulos de dívida a essas entidades, pelo Banco Central Europeu ou pelos bancos centrais nacionais).

As indefinições de muitos, a falta de vontade de alguns, como a Alemanha, criaram divisões entre o norte e o Sul da Europa e por cada compasso de espera, por cada momento de indecisão, os especuladores criavam mais espaço de atuação, o valor dos títulos soberanos dos estados atacados caíam, as taxas de rentabilidade implícita disparavam e a dívida pública aumentava. As instituições da União Europeia e os governos mostraram uma de duas coisas: ou uma incapacidade coletiva de agir e reagir de forma atempada e antecipada, regulando esse tipo de mecanismo, ou uma vontade de nada alterar, como se, na União, ainda se tenha pudor em pôr em causa a eficiência dos mercados. É como se tudo se esteja a passar, como se nada de especial tenha ocorrido. A notícia acima do **Wall Street Journal** pode ter sido falsa, à partida não se sabia, mas a verdade é que os fatos têm-se revelado consentâneos com ela.

A propósito do artigo 123º, Lechevalier (2010) relembra recentemente as palavras proferidas em 1992 por Horst Köhler, ex-Diretor Geral do FMI e ex-Presidente da República alemã, encarregado, na época, das negociações para a criação da moeda única:

[...] se um país [da união económica e monetária] apresenta défices elevados devido ao seu próprio comportamento, nem a Comunidade Europeia nem nenhum outro Estado-membro devem ajudá-lo, [se não] os países do Sul fariam pagar a factura aos países considerados ricos [...] Não, a Europa não é uma máquina de redistribuição.

A opção acabou por cair na utilização do artigo 122º, número 2. Nesse sentido, em 9 e 10 de maio último, o Conselho da União Europeia dos Ministros da Economia e Finanças decidiu criar um mecanismo europeu de estabilização financeira e de apoio conjunto da União Europeia e do FMI aos Estados-membros, cuja ativação está sujeita a termos e condições similares às do FMI.

Os custos que se poderiam ter evitado, se não tivesse existido essa incapacidade coletiva de responder de imediato a esses comportamentos-surpresa dos mercados financeiros, puderam ser avaliados depois desse Conselho. Nos dias seguintes, o risco de incumprimento da dívida soberana de alguns países diminuiu de forma significativa, sem que nada mais tivesse ocorrido na situação económico-financeira de cada um deles. Conforme se mostra na Tabela 1, o risco de incumprimento da dívida soberana, medido por CDS de Portugal, Itália, Grécia e Espanha (PIGS), diminuiu consideravelmente, chegando o de Portugal a descer para a metade. Aliás, esse movimento com menos intensidade deu-se nos riscos de incumprimento das dívidas de todos os países da União Europeia, mesmo no caso de França e Alemanha (Bespoke Investment Group, 2010).

No mesmo Conselho, exigiu-se que Portugal e Espanha adotassem planos de austeridade que permitissem reduzir mais rapidamente os seus défices públicos. Como, para além disso, não se tomaram medidas estruturantes, de modo a evitar novos ataques especulativos às dívidas soberanas europeias, não se conseguiu estabilizar a avaliação dos riscos de incumprimento. Os planos de austeridade estenderam-se, então, a vários países da União Europeia. A obsessão contra os défices públicos instalou-se e, com ela, a concorrência pelos défices mais baixos. Quanto maiores os cortes orçamentais, maior será a proteção face aos ataques especulativos dos mercados financeiros, pensam os governantes europeus. Na União Europeia, a acrescentar às concorrências salarial e fiscal, instalou-se agora a concorrência orçamental. Instalou-se, assim, a pressão para a redução apressada dos défices públicos, determinada atualmente pelos mercados financeiros, mas também em nome da disciplina orçamental imposta no âmbito da união monetária. Assim, essa imposição tem sido utilizada pelas instituições da União como um aliado de peso na pressão sobre os governos para a minimização das suas despesas e do papel do Estado, que fica, assim, subalterno à posição exigida pelos credores, dada a necessidade de refinanciamento da dívida pública acumulada. Um exemplo é o Conselho Europeu de 12 de julho último, onde se acordou que o “[...] âmbito de aplicação das sanções financeiras e não financeiras terá de ser alargado para abranger também o orçamento comunitário” (2010, p. 1), sugerindo-se, assim, o corte dos fundos comunitários aos Estados-membros não cumpridores.

Com isso, estão-se a criar as condições não só para se anular todo o esforço até agora desenvolvido, de modo a contrariar os efeitos nefastos da crise na

economia real, como, possivelmente, se começa a desenhar a via para o surgimento de uma nova recessão. Por outras palavras, os países europeus estão a renunciar às medidas anticrise ainda necessárias, substituindo-as por medidas pro-cíclicas. Aliás, do último relatório do Bank for International Settlements (2010, p. 25), pode-se inferir a importância que as políticas orçamentais anticrise têm para compensar a atonia das outras componentes da procura agregada.

A recuperação nas grandes economias avançadas ainda está longe de ser auto-sustentada. No G3, a variação de stocks é responsável pela maior parte do crescimento, cuja taxa anualizada no primeiro trimestre de 2010 foi na ordem dos 2,5%. O investimento privado manteve-se em território negativo pelo oitavo trimestre consecutivo, continuando assim a ser um entrave ao crescimento económico. Com isto, poucos foram os cenários de crescimento negativo identificados por analistas durante o período em análise que se concretizaram.

A subordinação dos estados aos mercados financeiros revelada pelos planos de austeridade europeus inscreve-se na mesma lógica do modelo da economia global que gerou a crise. Não só o modelo não foi posto em causa, como se quis acreditar no início da crise que poderia acontecer, como se tem ainda aprofundado mais com os novos comportamentos dos mercados financeiros, que rapidamente se recuperaram, assim, da desvalorização dos seus ativos. Com efeito, de acordo com o Boston Corporating Group (2010, p. 8-13), esses mercados são responsáveis por 70% do aumento dos US\$ 11,5 milhões da riqueza patrimonial sob gestão em nível global, riqueza esta que reassumiu o seu crescimento em 2009, aparecendo com uma taxa de crescimento de cerca de 11,5%. Essa mesma riqueza passou a estar ainda relativamente mais concentrada: as famílias com maior nível de riqueza (mais de US\$ 5 milhões) detinham 21% desta em 2009 contra 19% em 2008 e representavam 0,1% da totalidade das famílias. Vale a pena salientar igualmente que, na Europa, a riqueza ultrapassou já o seu valor máximo de 2007.

Essa evolução mais recente da repartição de rendimentos e patrimónios confirma a resistência do modelo da economia global e a sua capacidade de autorreprodução. Pode-se mesmo acrescentar que o que agora é chamado de crise da dívida soberana resulta exatamente da procura dos grandes fundos de gestão de patrimónios, dos grandes bancos, dos *hedge funds* e de outros especuladores em refazerem rapidamente os níveis de riqueza que antecederam a crise.

Tabela 1

Risco de incumprimento da dívida soberana expresso pelos CDS

PAÍSES	ATUAL	7 DE MAIO DE 2001	31 DE DEZEMBRO DE 2009	INÍCIO DE 2008	TAXA DE VARIAÇÃO DESDE O INÍCIO DO ANO ATÉ 7 DE MAIO 2010	TAXA DE VARIAÇÃO DESDE 7 DE MAIO DE 2010
Portugal	229,8	460,2	91,7	17,7	402,1	-50,1
Grécia	533,0	938,7	238,4	22,1	231,3	-43,2
Itália	145,3	229,6	109,2	20,3	110,2	-36,7
Espanha	165,6	251,2	113,5	18,2	121,3	-34,1
Irlanda	179,2	263,0	158,0	-	66,5	-31,9
Eslováquia ...	73,6	101,1	79,3	18,2	27,6	-27,2
França	60,1	77,9	32,1	9,7	143,1	-22,9
Alemanha	46,2	57,3	26,3	6,9	117,6	-19,4
Áustria	71,2	85,3	84,0	8,1	1,6	-16,6
China	72,2	86,1	73,4	-	17,3	-16,1
Brasil	127,4	151,7	122,6	103,0	23,8	-16,0
Bélgica	88,7	105,5	53,9	10,6	95,9	-15,9
Rússia	85,1	99,8	82,5	8,9	20,9	-14,7
EUA	39,2	42,6	37,6	8,0	13,3	-8,1

FONTE: BESPOKE INVESTMENT GROUP. **Country default risk plummets**. 11 maio 2010. Disponível em:

<<http://seekingalpha.com/article/204568-country-default-risk-plummets>>. Acesso em: 10 jun. 2010.

NOTA: Custo anual para segurar uma dívida de 10.000 USD por cinco anos. Os preços dos CDS dos Estados Unidos estão avaliados em euros.

O Sul da União Europeia na economia global: os casos de Portugal e Espanha

A situação em Portugal

Portugal, nos últimos 10 anos, atingiu taxas de crescimento do PIB relativamente baixas; entre 2000 e 2007, a taxa média anual não chegou a 1,5%. Essa evolução pode ser explicada pela quebra no investimento, que pode ser avaliável pela redução do seu peso no PIB (desceu cerca de 5 p.p.) e pela política de contensão orçamental, que é estatisticamente mais evidente a partir de 2005. O consumo interno, apesar do fraco aumento registrado, foi o principal responsável pelo crescimento, tendo-se assistido mesmo a um aumento do peso do consumo das famílias no PIB. Essa evolução do consumo, associada à compra de habitação própria, teve como contrapartida a redução das poupanças e o aumento do endividamento das famílias, que, em 2008, correspondia a cerca de 105% do PIB, uma vez que os rendimentos do trabalho não evoluíram de modo a sustentar essa

procura; evoluíram de forma moderada para além de que as condições de trabalho e de emprego sofreram alguma degradação.

Essa degradação não é assim um reflexo da crise, ela é, sim, essencialmente resultante do enquadramento do mercado de trabalho no modelo econômico atual, ele próprio gerador da situação presente, e que no quadro da União Europeia está identificado na EEE. Ora, a evolução no mercado de trabalho em Portugal parece de fato ser um resultado lógico dessa estratégia. Com efeito, os trabalhadores com trabalho temporário registraram um aumento acentuado do seu peso na totalidade dos trabalhadores em Portugal, passando de 12,4% em 1997 para 22,4% passados 10 anos, sendo esse valor superior ao da média da União Europeia a 15. O trabalho a tempo parcial involuntário evoluiu significativamente; o seu peso no trabalho a tempo parcial total passou de 22% em 2000 para cerca de 39% em 2007, valores muito acima da média da União Europeia a 15. Essa alteração na estrutura contratual refletiu-se nas condições salariais em Portugal. Com efeito, as remunerações horárias dos contratos de trabalho temporário e do trabalho parcial são, respectivamente, cerca de 75% dos outros contratos e perto de 88% das do trabalho a tempo completo. Isso explica que, em muitas situações, o mercado de trabalho

não tenha sido uma salvaguarda das condições de pobreza. Em Portugal (dados de 2007), 9% dos trabalhadores estão em risco de pobreza⁷, mas esse valor é maior para os trabalhadores que, num ano, conseguem trabalhar apenas parte dele (15%) e é significativamente superior para quem trabalha a tempo parcial e por conta própria (29%⁸), valor este muito mais elevado que o do risco de pobreza da população total (18%).

Apesar dessa evolução das condições salariais, o peso dos salários no PIB não se reduziu significativamente em 10 anos (1997-2007), apenas cerca de 1 ponto percentual, o que pode ser explicável pelo aumento elevado dos salários do último quintil, que provocou um agravamento das desigualdades salariais.

No que respeita ao desemprego, depois de, em 2000, ter atingido uma das taxas de desemprego mais baixas da União Europeia, 4%, desde então essa taxa não tem parado de subir, situando-se, em 2007, já em 8,1%, bem como o risco de pobreza associado que desde 2005 aumentou 6 pontos.

Portugal chega, assim, ao momento do despoletar da crise numa situação no mercado de trabalho nada confortável. Com o agravar da conjuntura, a taxa de desemprego subiu para 9,6% em 2009, e o risco de pobreza de quem tem contratos de trabalho precários aumentou em 2008. Quanto ao PIB português, desceu 2,7% em 2009. As componentes do PIB que mais contribuíram para essa situação foram o investimento, que já vinha há anos a apresentar uma evolução nada satisfatória, e as exportações, penalizadas em grande parte pelo abrandamento económico da União Europeia; o consumo privado, apesar de ter diminuído, provavelmente foi compensado pela redução das prestações dos empréstimos para a aquisição de habitação própria e pela redução dos preços de alguns bens (matérias-primas e energia). Para além disso, o Governo encetou algumas medidas de atenuação dos efeitos da crise no âmbito de políticas de emprego, de apoio às famílias e às pequenas e médias empresas e antecipou a realização de alguns investimentos públicos, medidas estas que corresponderam a 1,25% do PIB e a 0,8% do PIB, em termos de despesas públicas, em 2009. Quanto às primeiras medidas, salientam-se um conjunto de medidas de apoio à criação

e à manutenção do emprego, o alargamento do período de concessão do subsídio social de desemprego e o reforço dos apoios no âmbito do regime do subsídio de desemprego.

Como resultado da redução do PIB em 2009, do funcionamento dos estabilizadores automáticos, das medidas anticrise e de apoio ao setor financeiro, o *ratio* do défice público/PIB subiu para 9,4%, tendo-se deteriorado 6,5 pontos percentuais do PIB, sendo que 4,5 pontos percentuais dessa variação se justificam com os efeitos da contração económica e com as medidas anticrise. Em março de 2010, o Governo apresentou à Comissão Europeia o Programa de **Estabilidade e Crescimento 2010-2013**, onde se propôs reduzir o *ratio* até ao final do período abaixo dos 3%, definindo o *ratio* de 8,3% para 2010. De acordo com as medidas propostas, os principais contributos para a redução das despesas públicas centraram-se nas despesas salariais com os funcionários públicos e nas despesas com a proteção social e também no adiamento de alguns investimentos públicos de grande dimensão. Quanto às primeiras, congelou-se quer o número de contratações, quer os salários em 2010, subindo-os, depois, a uma taxa abaixo da taxa de inflação, como aliás tem acontecido no passado; em relação ao segundo grupo de despesas, congelou-se o valor nominal das prestações não contributivas, definiu-se um teto máximo para as despesas com esse tipo de prestações e alterou-se o regime do subsídio de desemprego, reduzindo o salário mínimo ao qual um desempregado deve aceitar um emprego e recalculando o rendimento de substituição, o que pode implicar uma redução de até 20% do subsídio para trabalhadores desempregados que auferiam salários médios ou superiores. Do lado das receitas fiscais, reduziram-se certos benefícios fiscais ligados às despesas familiares nas áreas da saúde e da educação, e criou-se um novo escalão de rendimentos, com uma taxa de 45%, que abrange uma reduzidíssima fatia de rendimentos das famílias.

Em meados de abril, esse programa foi aprovado pela Comissão Europeia, embora esta tivesse advertido para a possibilidade de as medidas não serem suficientes, devido às previsões económicas relativamente otimistas, apenas por isso. Na sequência do Conselho da União Europeia dos Ministros da Economia e Finanças de 9 e 10 de maio último, o Programa foi revisto e estabeleceu-se como meta um *ratio* de 7,3% para este ano, menos 1% do que a versão original. Isso implicou uma série de medidas do lado quer das receitas, quer das despesas. No que respeita ao primeiro, dentre outras, decidiu-se pelo aumento das taxas do IVA, por uma tributação

⁷ De acordo com a definição adotada na União Europeia, um trabalhador pobre é todo o indivíduo classificado como empregado (trabalhou em mais de metade do período de referência, que é de 12 meses, ou seja, no mínimo sete meses) e cujo rendimento disponível equivalente se situa abaixo de 60% do rendimento nacional disponível mediano por adulto equivalente.

⁸ Quanto ao trabalho por conta própria, os dados são de 2006.

adicional do rendimento das famílias em 1% ou 1,5%, consoante os escalões de rendimento, por uma sobretaxa sobre os rendimentos das empresas a aplicar a partir de lucros superiores a determinado montante. Quanto às despesas, destacam-se dentre outras, a redução em 5% das remunerações de titulares de cargos políticos e gestores públicos e a antecipação da eliminação das medidas de estímulo à economia devido à crise, cuja continuação, até final de 2010, tinha sido anunciada pelo Governo em novembro de 2009. Tratou-se da reposição dos regimes gerais do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego (por exemplo, o fim da prorrogação por mais seis meses deste último subsídio, o fim da redução do período mínimo de contribuições sociais e da majoração de 10% em agregados desempregados com dependentes no caso do primeiro subsídio) e do fim de programas de criação de emprego lançados em 2009 e reafirmados já em janeiro de 2010.

As palavras do Ministro das Finanças português (Santos, 2010) a propósito desse novo plano de austeridade são elucidativas quanto à pressão exercida pelos mercados financeiros na política governativa: “Todos nós gostaríamos de ter um pouco mais de tempo para levar a cabo esta consolidação orçamental. Mas, infelizmente, somos confrontados com uma situação dos mercados que não nos dão escolha”. Essas palavras compreendem-se ainda melhor se se lembrar que cada país da zona do euro está limitado pela lógica do PEC e pela pressão dos mercados financeiros, que, em conjunto, colocam cada um dos governos numa situação de extrema dificuldade para resolver a situação de crise. Essa dificuldade é tanto maior quanto mais se continuar com políticas econômicas pró-cíclicas na Europa. De modo a esclarecer o que se acabou de referir e para o caso português em particular, considere-se a nota 2 e que o *ratio* dívida pública/PIB (*db*) está a crescer, como é agora o caso nas economias europeias, o que implica que $dpp + ib = bg + db$ e, dado isso, que $db = dpp + (i - g)b$. Segundo alguns valores esperados para Portugal pela Moody's — uma taxa de crescimento nominal do PIB de 1,6% em 2010 e um *ratio* dívida pública/PIB de 76,8% em 2009 —, um *ratio* déficit público/PIB de 1,23% garante a sustentabilidade da dívida pública portuguesa. Mas mais, sabendo que a taxa de rentabilidade implícita para os títulos a 10 anos da dívida pública portuguesa dada por um leilão recente foi de 5,3%, aquele valor só seria possível se o *ratio* déficit público primário/PIB fosse negativo, ou seja, se houvesse um excedente público primário, na ordem dos 2,9%, uma vez que só assim se garantiria que $dpp + 4,1\% = 1,23\%$. Como não é assim, a mesma agência prevê que seja deficitário em 4,4%,

significa isso que o *ratio* dívida pública/PIB continua a aumentar — aumenta 7,3% de acordo com valores e expressões anteriores —, o que indicia novas reações dos mercados financeiros.⁹ Para inverter essa situação, atendendo às expressões anteriores, o Governo português ou teria que provocar um aumento significativo da taxa de crescimento do PIB — tendo de atingir cerca de 11% —, o que está fora do alcance de qualquer economia, em particular as europeias, no presente momento, ou encetaria novos planos de austeridade, até atingir um excedente orçamental primário que “acalmasse” os mercados, mas que limitaria a procura agregada e, assim, as possibilidades de crescimento, tanto mais quanto os principais parceiros comerciais de Portugal estão a fazer o mesmo. A “acalmia” seria provisória, pois, perante taxas de crescimento do PIB menores que as previstas pelas agências de *rating*, estas encontrariam mais uma justificação para descerem a notação da dívida pública, que levaria ao aumento da taxa de rentabilidade implícita desta; o ciclo vicioso continuaria.¹⁰

A situação em Espanha

A Espanha apresentou um crescimento bastante diferente do de Portugal nos últimos 10 anos. A taxa média anual de crescimento do PIB, entre 2000 e 2007, foi superior a 3,5%, das mais elevadas da União Europeia a 15. O motor principal do crescimento espanhol foi o investimento, cujo peso no PIB aumentou cerca de 9 pontos percentuais entre 1997 e 2007, tendo o consumo das famílias apresentado uma descida ligeira do seu peso no PIB, cerca de 2 pontos percentuais. Sensivelmente, metade do aumento do investimento é de responsabilidade da construção de habitações. Essa evolução tem sido justificada pela descida das taxas de juros reais, que se situaram em níveis relativamente mais baixos que a média da zona do euro¹¹, pelo regime fiscal dos proprietários de habitação própria, pelo comportamento especulativo de alguns investidores e pelo acesso mais facilitado ao

⁹ Os autores agradecem à Moody's a disponibilização do seu “Country Handbook”.

¹⁰ Uma das últimas baixas de *rating* da dívida pública espanhola da Standard & Poor's, em abril de 2010, deveu-se precisamente a isso. A taxa de crescimento médio prevista para a Espanha para o período de 2010-16 foi revista em baixa por essa agência, passando de 1% para 0,7% do PIB.

¹¹ A Espanha assistiu, principalmente desde a criação da união monetária europeia, a uma redução das taxas de juros nominais, o que, associado a taxas de inflação relativamente mais elevadas, resultou em taxas de juros reais relativamente mais baixas que as da média da zona do euro.

crédito, que fez com que os empréstimos da banca a esse setor representassem metade da totalidade dos empréstimos da banca à economia (•\$ 445 mil milhões aos construtores e promotores e •\$ 652 mil milhões aos privados), uma dívida equivalente ao PIB espanhol.

Perante esse quadro e apesar do menor crescimento relativo do consumo das famílias, a poupança em percentagem do PIB diminuiu, e o endividamento das famílias aumentou continuamente, atingindo cerca de 88% do PIB em 2007.

A avaliação das mudanças nas condições do trabalho é, nesse caso, mais difícil, dada a quebra da série estatística verificada em 2005. Ficando apenas por uma fotografia antes da crise, pode-se ver que os trabalhadores com trabalho temporário representam mais de 30% da totalidade dos trabalhadores. A mesma cifra identifica o peso do trabalho a tempo parcial involuntário no trabalho a tempo parcial total.¹² Essa situação na estrutura contratual reflete-se nas condições salariais. Na Espanha (dados de 2007), 11% dos trabalhadores estão em risco de pobreza, mas esse valor é superior para os trabalhadores que, num ano, conseguem trabalhar apenas parte dele e para quem tem trabalho a tempo parcial (14%). As condições salariais em Espanha refletiram-se claramente no peso dos salários no PIB, que diminuiu em cerca de 4 pontos percentuais entre 1997 e 2007.

No que respeita ao desemprego, a sua taxa diminuiu continuamente desde 1994, onde atingiu um pico de 19,5%, até 2007, situando-se neste ano ainda num nível considerado elevado, 8,3%, evolução que pode ser justificada pelas taxas de crescimento elevadas da economia espanhola em parte do período.

Também a Espanha, antes da crise, tinha uma situação no mercado de trabalho bastante precária, o que se evidenciou logo em seguida, com a subida da taxa de desemprego para 11,3% em 2008, que se acentuou em 2009, quando atingiu 18%, e, em 2010, ano em que se prevê que atinja 19,7%. De modo a avaliar melhor a situação da economia espanhola, vale a pena ainda salientar que a taxa de desemprego dos mais jovens (20 a 24 anos) foi 33,4% em 2009 e que o setor da construção é responsável por 40% de toda a destruição do emprego. Mesmo para quem tem um emprego, mas de contrato de trabalho precário (contratos temporários,

trabalho a tempo parcial e quem trabalha apenas parte do ano), a situação degradou-se logo, em 2008, com o aumento do risco de pobreza. No que respeita ao PIB, este reduziu-se 3,6% em 2009, descida esta que se explica no essencial com o investimento, nomeadamente no setor da construção de habitações, que baixou 24,5% em 2009, depois de já ter diminuído 10,3% no ano anterior. A evolução negativa do consumo privado também explica a taxa de variação do PIB, bem como as exportações, nomeadamente as respeitantes ao setor do turismo. O Governo pôs também em prática algumas medidas para contrariar os efeitos económicos da crise, que se centraram basicamente no apoio às famílias e às pequenas e médias empresas, que contribuíram para o crescimento do PIB em 1,5%, para além das medidas de apoio ao sistema financeiro nacional.

Todas essas medidas em conjunto com a redução do PIB em 2009 e com o funcionamento dos estabilizadores automáticos fizeram subir o *ratio* do défice público/PIB para 11,2% nesse ano. Em fevereiro de 2010, o Governo apresentou à Comissão Europeia o **Programa de Estabilidade e Crescimento 2009-2013**, onde propõe reduzir o *ratio*, até o final do período, para 3%, definindo um *ratio* de 9,8% para o presente ano. Os principais contributos para a redução das despesas públicas centram-se nas despesas salariais com os funcionários públicos, apontando para políticas de moderação salarial e congelamento da oferta de emprego público, nas despesas com consumos intermédios e no investimento público. Do lado das receitas fiscais, propõem-se, em particular, um aumento das duas taxas de IVA e a eliminação de alguns benefícios fiscais criados no âmbito das medidas anticrise.

Em meados de março, esse programa foi analisado pela Comissão Europeia, que advertiu também para o otimismo excessivo das previsões, tal como referiu no caso português. Na segunda semana de maio, no seguimento do Conselho da União Europeia, o Programa foi revisto e definiu-se como meta um *ratio* de 9,3% para este ano, menos 0,5% do que a versão anterior. Isso implicou uma série de medidas do lado das despesas públicas, onde se salientam: a redução, em 2010, em 5% das remunerações dos funcionários públicos e a estagnação em 2011, uma alteração drástica da taxa de reposição desses trabalhadores (para cada 10 que se aposentem, só um será substituído); pela primeira vez em democracia, o congelamento das pensões de reforma em 2011, com a exceção das mínimas; o fim dos apoios à maternidade; e o adiamento de alguns investimentos públicos. Isso representou o fim de um compromisso social do Governo, quando se comprometeu a não tocar

¹² Em Espanha, a flexibilização dos contratos de trabalho iniciou-se em 1984 e foi de tal forma acentuada que, em 1994, surgiu uma nova reforma, que significa um passo atrás nesse movimento, e isto devido aos efeitos sentidos na produtividade do trabalho e na formação profissional. Desde então, têm existido algumas alterações legislativas um pouco indefinidas quanto ao sentido da flexibilização.

nas prestações sociais. Quanto às receitas, criou a possibilidade de novos impostos sobre os rendimentos mais elevados. Em setembro de 2009, o Primeiro-Ministro espanhol falava ainda de um “orçamento solidário” para 2010 e defendia que se deveria “sair da crise com uma coesão social máxima” (Bozonnet, 2009). Mas, em 18 de abril último, a Ministra da Economia e Finanças (Salgado, 2010) já dizia: “Queremos manter a credibilidade dos mercados e isso exige medidas de redução do déficit e fazer um uso razoável da dívida”.

Considerações finais

A situação das economias como as de Portugal e Espanha é hoje um produto do modelo da economia global assumido pela União Europeia ao longo destes anos: deterioração das condições de trabalho e salariais; taxas de desemprego elevadas; endividamento das famílias; contenção das despesas públicas; no caso português, um fraco crescimento econômico; e, no caso espanhol, nem tanto, mas um crescimento demasiadamente concentrado num setor que acabou por mostrar a sua fragilidade com o surgimento da crise. Na fase imediatamente após o despoletar desta, as instituições da União e os governos pareciam mostrar profundas preocupações em relação a alguns indicadores econômicos e sociais; as taxas de desemprego são um bom exemplo, como se os problemas associados resultassem pura e simplesmente da crise, como se eles não existissem até então. Evitaram, dessa forma, discutir todo o modelo econômico subjacente, o como se chegou até aqui. Porque considerados problemas resultantes da crise, os Governos, como o português e o espanhol, assumiram algumas medidas de combate aos seus efeitos econômicos. A situação orçamental agravou-se, e, com isso, os alertas das instituições da União Europeia; surgem então os programas de estabilidade e crescimento revistos; reafirmam-se algumas medidas anticrise; e, pouco tempo depois, aparecem os alertas dos mercados financeiros. O que tinha sido visto como um efeito econômico da crise e que foi considerado necessário contrariar deixou de existir, sem que a crise tivesse passado, apesar de os governos afirmarem que sim. Eliminaram-se medidas anticrise e, mais ainda, impuseram-se planos de austeridade que vão agravar ainda mais a situação, porque são centrados na contenção de variáveis já em contenção desde há alguns anos: salários, despesas sociais, investimento público. No caso concreto de Portugal e Espanha, para além disso, podem existir efeitos negativos cumulativos, que decorrem da integração comercial existente entre eles.

Nestes últimos anos, de toda a política econômica e social europeia tem resultado uma desconstrução sucessiva do Estado-Providência. A situação a que se está a assistir será, talvez, o ataque mais profundo que a este esteja a ser feito. Até agora, a concorrência promovida entre os Estados-membros, que se iniciou já com a realização do mercado único europeu, a existência de paraísos fiscais, que são fatores determinantes na diminuição de receitas possíveis dos estados, a EEE, a Estratégia de Lisboa, tinham feito já o seu caminho nesse sentido. Mas nunca se evidenciou como agora a soberania absoluta dos mercados, dos mercados financeiros em detrimento da política pública, do nível de vida dos cidadãos, de grandes projetos nacionais de matriz econômica e social. Deixa-se, assim, que a União Europeia e os Estados-membros fiquem presos nas malhas tecidas por esses mercados, como se se tornassem simples ativos financeiros dos especuladores. Os governos parecem ser agentes operacionais da mais violenta apropriação legal do excedente econômico criado de que se tem memória. Desloca-se o conflito da repartição do rendimento para um outro de consequências sociais muito mais nefastas, o conflito entre quem trabalha por conta de outrem e os investidores modernos, o capital financeiro.

É uma clara inversão de papéis: em vez de serem os governos a regular os mercados, como seria obrigação em regimes democráticos, são antes os mercados que regulam os governos, impondo-lhes as regras do que deve ser feito em política econômica e social, em nome do pagamento da dívida soberana e de acordo com os seus interesses. Enfim, é a própria democracia que está a ser posta em causa, com o silêncio dos responsáveis europeus.

Se, no passado, se tivesse lançado um programa de médio e de longo prazo, de alterações estruturais no tecido produtivo, que garantisse o crescimento econômico capaz de manter de forma sustentada uma política orçamental expansionista, se não se tivesse direcionado a política apenas para um objetivo nominal, se se tivesse promovido uma regulação capaz do sistema financeiro, a inversão de papéis não existiria provavelmente. Mas, tendo sido o que foi, ganham os mercados financeiros, perde a Europa, agora e a prazo.¹³

¹³ Como sublinhou recentemente Lionel Stoleru, antigo Secretário de Estado para a Indústria em França, os problemas da Europa e da América vêm mais da China do que da Grécia, o que, nesse contexto, significa que vêm mais da economia real do que da economia financeira. Curiosamente, a crise da dívida soberana grega, cujos contornos têm a sua própria especificidade, mas

Mas será só na Europa que existe essa forma de ver o Estado e a política econômica? Nos Estados Unidos, um conjunto de instituições e programas¹⁴ conduz uma forte campanha contra a política econômica de expansão do Presidente Obama, e são todos eles defensores da austeridade orçamental. O discurso dessas instituições pode ser resumido por um excerto dos seus textos, onde se afirma:

Do ponto de vista financeiro, os Estados Unidos têm de convencer os mercados financeiros que estão a ser sérios quando dizem que vão diminuir o ratio da dívida relativamente ao PIB. Os mercados globais aceitam mais provavelmente um plano se o objectivo tiver credibilidade internacional. O objectivo limite de 60% é agora um padrão internacional. Na União Europeia, sob as exigências do Tratado de Maastricht (ou da União Europeia) e do Pacto de Estabilidade e Crescimento, os Estados-membros devem satisfazer a taxa de referência de 60% da dívida pública e de 3% do défice público relativamente ao PIB. Da mesma maneira, o FMI considera 60% como um objectivo de referência. Dados os riscos significativos de um valor elevado para a dívida, um objectivo menos agressivo pode ser insuficiente para acalmar os mercados (Peterson-Pew Commission on Budget Reform, 2009, p. 15).

As conclusões da última reunião do G-20 (26 a 27 de junho de 2010) são ilustrativas do peso que essas posições assumem à escala planetária. Com efeito, nas vésperas desse encontro, Timothy Geithner e Lawrence Summers (2010), membros influentes na administração norte-americana, defendem que os

[...] países têm de desenvolver planos credíveis para estabilizar o ratio da dívida relativamente ao PIB e estabelecer um ritmo de consolidação que reforce a dinâmica de crescimento. Temos de demonstrar um compromisso para reduzir os défices no longo prazo, mas não à custa do crescimento no curto prazo. Sem crescimento agora, o défice vai aumentar ainda mais e comprometer o crescimento futuro.

que resultam eles também do modelo da economia global, aqui levado ao seu limite, criou a oportunidade à China para instalar literalmente uma porta de entrada para a Europa. Com efeito, a China Ocean Shipping (Cosco), depois de ter comprado uma parte do porto de Pireu (o porto principal da Grécia) em 2009, quer agora comprar os portos de Tessalónica, Kavala e Alexandroupolis, no norte do País.

¹⁴ Peter G. Foundation, do nome do seu fundador, um multimilionário vindo dos *hedge funds* de Wall Street, a Concord Coalition, a New America Foundation, a Brookings Heritage Fiscal seminar, **Pew Charitable Trusts** o Washington Committee for a Responsible Budget e a Hamilton Project at the Brookings Institution.

Essa posição não foi assumida, no entanto, pelo G-20, que preferiu optar pelas posições defendidas pela União Europeia, resultando, assim, a intenção coletiva de submissão às imposições dos mercados financeiros.

Essa ausência de resposta do G-20 à pressão desses mercados sugere a possibilidade de pressões para que se faça, nos Estados Unidos, o mesmo tipo de política macroeconómica que é feito na Europa. Isso parece ser tanto assim que existem já chamadas de atenção das agências de *rating* sobre a dívida soberana dos Estados Unidos. Nesse sentido, a Moody's, em fevereiro de 2010, num comunicado avisava:

A não ser que sejam tomadas medidas adicionais para reduzir o défice orçamental ou que a economia recupere mais fortemente do que o esperado, o quadro financeiro apresentado nas projecções para a próxima década irá de alguma forma colocar pressão sobre a notação AAA da dívida pública (Schurenberg, 2010).¹⁵

Os fatos têm, assim, mostrado que cada vez existe menos predisposição dos governos nacionais e instituições internacionais para discutir o modelo da economia global, os seus fundamentos, o seu funcionamento, os seus instrumentos, os seus efeitos. Mesmo no interior do próprio modelo, não se tocou em nenhum instrumento dinamizador dos seus desenvolvimentos recentes — a chamada crise da dívida soberana.

Nestes, os mercados CDS têm desempenhado um papel fundamental. Como se permite que continue a existir a especulação contra os estados? Por que é que esse produto financeiro não é sequer questionado pelos governos, como não é questionada a especulação que com ele se realiza e que atinge o presente e o futuro de muitas economias agora fragilizadas? Mas, afinal, o que querem com os CDS? Fonte de diversificação de rendimentos mais do que fonte de cobertura de risco de títulos comprados? Trata-se de um mercado onde a especulação não tem limites, pode-se vender e comprar segurança contra o incumprimento de dívidas que não se possuem, as já famosas operações a descoberto. O fato de os operadores nesse mercado não serem muitos, mas

¹⁵ Do mesmo comunicado da Moody's, infere-se que uma menor taxa de crescimento anual, um menor ajustamento orçamental e uma maior taxa de juros, ao poderem fazer disparar o serviço da dívida nos Estados Unidos, podem levar automaticamente a uma descida do *rating* da dívida soberana norte-americana. Pode aqui também se instalar um círculo vicioso, com contornos quase idênticos aos analisados anteriormente no quadro da União Europeia. A diferença reside em que, na Europa, os países, para além desses mecanismos, estão também condicionados pelas restrições inerentes ao PEC.

financeiramente importantes, leva a que o ajustamento a qualquer variação, a qualquer sinal, correto ou errado, a qualquer rumor que se fabrique, seja muito mais rápido do que o dos mercados obrigacionistas, aumentando, por essa via, a volatilidade, a instabilidade, a especulação. Esses mesmos operadores, que antes eram adversos ao risco e “voavam” para a segurança, agora, estão a inverter o caminho, “voam” para a insegurança, porque esta lhes dá rendimentos e, no limite, sem risco.

Paradoxalmente, até alguns estados se enquadram nessa lógica de voragem. Por exemplo, a França empresta à Grécia a uma taxa de juros fixa de 5%, que passará a 6%, se a duração do empréstimo ultrapassar três anos. Numa entrevista, a Ministra da Economia francesa (Lagarde, 2010), na sequência de lhe terem perguntado se o Estado francês que contrai empréstimos atualmente a 1,5% iria ter uma mais-valia com o empréstimo à Grécia, respondeu: “A taxa de juro remunera o risco. E nós não queremos emprestar em condições superatractivas, para não encorajar o vício. A taxa variável de 3,75% à qual empresta o FMI equivale aos 5% fixos que nós damos”. É uma resposta lapidar de uma ministra de um Estado soberano que apoia outro Estado da União Europeia.

Essa é a lógica de mercado e em toda a clareza. Os estados submetem-se aos ditames dos operadores financeiros e, mais do que isso, quando podem, querem confundir-se com eles. Impossível, por definição, construir assim uma Europa das solidariedades, uma Europa dos cidadãos. É preciso mudar o contexto, para que se faça outro texto, para que se faça outra Europa.

Referências

- ELLIS, Luci; SMITH, Kathryn. **The global upward trend in the profit share**. [S. l.; s. n.], Jul 2007. (BIS Working paper. n. 231).
- BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. **80th Annual Report**. Basileia, 28 jun. 2010.
- BESPOKE INVESTMENT GROUP. **Country default risk plummets**. 11 maio 2010. Disponível em: <<http://seekingalpha.com/article/>>. Acesso em: 10 jun. 2010.
- BOSTON CORPORATING GROUP. **Regaining Lost ground: resurgent markets and new opportunities** — Global Wealth 2010. Jun 2010.
- BOZONNET, Jean-Jacques. En Espagne, M. Zapatero recherche des alliés pour voter un budget de rigueur critiqué de toute part. **Le Monde**, Paris, 1 out. 2009.
- CLEMENTS, Jonathan. Margin for error: how stocks could be hit by falling profits. **The Wall Street Journal**, Nova Iorque, 3 out. 2007.
- COLLIGNON, Stefan. Why Europe Is not becoming the world's most dynamic economy In: —. **The Lisbon strategy, macroeconomic stability and the dilemma of governance with governments**. Nov 2006. Disponível em: <<http://www.stefancollignon.de/PDF/>>. Acesso em: 17 out. 2008.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Documento de trabalho da Comissão: consulta sobre a futura estratégia «UE 2020»**. COM(2009)647 final. Bruxelas, 24 nov. 2009.
- COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão: Europa 2020 — Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo**. COM(2010) 2020 final. Bruxelas, 3 mar. 2010a.
- COMISSÃO EUROPEIA. **Recomendação do Conselho de 27.4.2010 relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União**. SEC(2010) 488 final. Bruxelas, 27 abr. 2010b.
- CONSELHO EUROPEU. **Conclusões da Presidência**. Lisboa, 23-24 mar. 2000.
- CONSELHO EUROPEU. **Comunicado do Presidente**. PCE 161/10. Bruxelas, 12 jul. 2010.
- DELMAS, Philippe. **O Senhor do Tempo: a modernidade da acção do Estado**. Porto: Edições Asa, 1993. 384p.
- FRICKE, T. et al. **Euroland Put to the Test: Can European Monetary Union Still Be Saved?**. Friedrich Ebert Stiftung. Maio, 2010.
- FUNDO MONETARIO INTERNACIONAL — FMI. **Fiscal Monitor — Navigating the Fiscal Challenges Ahead**. 14 maio 2010.
- JOUYET, Jean-Pierre. Encore un effort pour être vraiment efficace! **Le Monde**, Paris. 25 jun. 2010.
- KOVÁCS, László. Entrevista. **Jornal de Negócios**, Lisboa. 14 jun. 2007.
- LAGARDE, Christine. Entrevista a Françoise Fressoz; Claire Guélaud; Arnaud Leparmentier. **Le Monde**, Paris. 4 maio 2010.

LAPAVITSAS, C. et al. **Eurozone crisis**: beggar thyself and thy neighbour. RMF, mar. 2010.

LECHEVALIER, Arnaud. **La crise de l'euro vue d'Allemagne**: alternatives économiques. 4 jun. 2010.

Disponível em:

<<http://www.alternatives-economiques.fr/>>. Acesso em: 4 jun. 2010.

PORTUGAL. Ministério das Finanças. **Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013**. Mar. 2010.

ESPAÑA. Ministerio de Economía y Hacienda. **Actualización del Programa de Estabilidad 2009-2013**. Jan. 2010.

PETERSON-PEW COMMISSION ON BUDGET REFORM. **Red Ink Rising**: a call to action to stem the mounting federal debt. Dec 2009.

PULLIAM, Susan; KELLY, Kate. U. S. Probes Bearish Euro Bets: SAC, Greenlight, Soros, Paulson Told to Retain Records; a Collusion Question. **The Wall Street Journal**, Nova Iorque, 3 mar. 2010.

PULLIAM, Susan; KELLY, Kate; MOLLENKAMP, Carrick. Hedge Funds Try "Career Trade" Against Euro. **The Wall Street Journal**, Nova Iorque, 26 fev. 2010.

QUATREPOINT, Jean-Michel. **La crise globale**: On achève bien les classes moyennes, et on n'en finit pas d'enrichir les élites. Paris: Mille et Une Nuits, 2008. 306p.

SALGADO, Elena. Entrevista a Miguel Jiménez. **El País**, Madrid, 18 abr. 2010. Caderno Negocios, p. 4-7.

SANTOS, Fernando Teixeira. Assembleia da República. Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças. Lisboa, 7 jul. 2010.

SCHURENBERG, Eric. **Why Geithner can't save treasury bonds**. 8 fev. 2010. Disponível em: <<http://moneywatch.bnet.com/retirement-planning/blog/>>. Acesso em: 24 jun. 2010.

STIGLITZ, Joseph. **Os loucos anos 90** — a década mais próspera do mundo. Lisboa: Terramar, 2005. 420p.