

Gostaria de expor, em poucas palavras, o que penso dever ser a posição de Portugal face ao grande projecto europeu da *UEM* (União Económica e Monetária).

As poucas palavras impõem, porém, que me vire mais para certas *razões de preocupação* do que para muitas *razões de militância e optimismo*, que, aliás, sinto relativamente ao assunto.

Para que não existam dúvidas, talvez valha a pena começar por afirmar o meu inteiro apoio à plena participação de Portugal na UEM. Apenas tenho — quem não tem? — motivos de temperança.

Dois deles são mesmo motivos de intransigência.

Não transijo, de facto, quanto aos riscos dos *efeitos perversos* da UEM, isto é, os riscos de agravamento das chamadas «divergências reais» em vez da sua atenuação.

E não transijo, também, quanto à hipótese da *recessão deflacionária* em Portugal como veículo para o cumprimento da primeira etapa da UEM. De seguida, é sobre estes dois pontos que procurarei debruçar-me em duas breves notas.

I. Sobre uma certa tendência comunitária para minimizar o risco da «descoesão económica e social»...

Todos haveremos de reconhecer que a União Económica e Monetária (UEM) é, provavelmente, o mais difícil desafio que se nos depara, como país, neste fim de século.

Digo-o, pensando em Portugal na dupla perspectiva de Estado soberano, de mais de oito séculos, e de economia desfasada das médias europeias. E digo-o, na certeza de poder afirmar que o projecto da *UEM* reúne, em si, uma *estimável sabedoria e sonantes expectativas*.

Estimável *sabedoria*, por um lado, já que a UEM é um projecto sonhado por políticos de grande visão e clarividência; amadurecido e apetecido por longos anos de experiência comunitária sem integração financeira; e agora desenhado em detalhe por especialistas de inquestionável competência e rigor. E, assim, um projecto *maduro*. Politicamente astuto. E tecnicamente consistente.

Sonantes expectativas, por outro lado, já que fundadamente se espera que a UEM traga mais crescimento, solidez e estabilidade; e assegure mais «coesão económica e social» à Europa Comunitária.

Mas ninguém garante, a pés juntos, que estes venham a ser, de facto, os resultados das referidas astúcia *política* e consistência *técnica* que vêm presidindo à arquitectura e construção da UEM.

* O presente texto sintetiza as ideias do autor ventiladas em diversas conferências, entre Novembro de 1990 e Fevereiro de 1991, e repisa parcialmente escritos publicados nas revistas *Brotéria*, vol. 132, n.º 3. Março de 1991 e *Fisco*, n.º 28, Fevereiro de 1991.

E há mesmo quem, partindo do princípio de que a astúcia sempre serviu os mais fortes, desconfie e desgoste da UEM.

Até porque, pela inovação institucional que requer e pelas *fatias de soberania* que absorve, ela é a grande antecâmara da união política da Europa, onde as novas relações de domínio e poder são incógnitas que mudarão o sentido da História.

É evidente que os modelos alternativos que podemos preconfigurar para a união política não são indiferentes nem nos podem deixar imperturbáveis. Por exemplo, o designado «princípio da subsidiariedade» das instituições e instrumentos supranacionais da UEM — mais uma vez a astúcia em presença — é essencial, mas é suficientemente vago e precário para autorizar que só a prática e as circunstâncias venham a dizer como funcionará e qual a sua extensão e compreensão. Anote-se que «subsidiariedade», neste contexto, quer dizer supletividade e complementaridade, mas não subalternidade, muito pelo contrário...

Nos planos da política e da economia, bem podemos dizer que a UEM vai arrastar para Portugal, como para outros Estados membros, a redução de *poderes* nacionais e o acréscimo da *eficiência microeconómica*. E não é difícil imaginar, daqui a uns anos, a situação embaraçosa de uns tantos políticos ao constatarem um certo esvaziamento do *poder central* em Portugal, apertado entre um *poder local*, cada vez mais forte e reivindicativo, e um *poder europeu* nascente, pujante e afirmativo...

Precisamente, os advogados da UEM a todo o vapor sublinham os efeitos positivos sobre a eficiência microeconómica (correcta afectação dos recursos). E verdade e têm razão. Mas convirá não esquecer que também há quem perca na reafecção de recursos e no reencontro de mercados e sistemas.

A eficiência acrescida é a nível global da UEM. Não é de esperar que esse acréscimo seja harmoniosamente distribuído pelas regiões.

E não é improvável que, perversamente, *o todo ganhe e algumas partes percam* — precisamente as partes mais atrasadas da Comunidade. Sobretudo, não é improvável que *o ganho relativo* seja bastante maior numas regiões do que noutras; e que os *países mais ricos sejam os maiores beneficiários da UEM*.

O aviso, em voz baixa, mas com toda a pertinência, está dado no *parágrafo 29* do excelente relatório Delors de 1989¹ — documento este que, juntamente com o recentíssimo relatório «One market, one money», constitui um hino às qualidades e promessas da UEM.

Acresce que o Leste Europeu veio trazer novos objectivos a certos Estados-membros da Comunidade e perturbar o seu empenhamento político e material na UEM e, bem assim, modificar as relações de equilíbrio entre países integrados e países não integrados na Europa comunitária.

Mais uma razão, pois, para sermos cautelosos. E para invocarmos sempre — como sei que o Governo português vem fazendo — o princípio

essencial da *coesão económica social* como pressuposto indeclinável de toda a construção da UEM, da primeira à última etapa.

Penso que devemos apostar numa UEM digna da velha Europa — uma união *robusta* mas, ao mesmo tempo, *hábil e subtil*, capaz de vencer resistências históricas e políticas.

Sou contra qualquer variante tímida ou envergonhada — diria, anacronicamente nacionalista — da UEM.

E sou contra a hipótese de estatutos diminuídos, ainda que disfarçados de especiais, para Portugal no seio da UEM.

Concretamente, sou pelas soluções fortes da *moeda única*, das políticas monetária e cambial únicas também, da autoridade monetária supranacional («Eurofed») com grau de autonomia equiparável ao dos bancos emissores federais dos Estados Unidos e da Alemanha.

Defendo, pois, a uns dez anos de vista, uma terceira etapa que seja a autêntica cúpula de fecho da UM (*União Monetária*) — esta edificada, entretanto, pela instauração da livre circulação de capitais e de serviços financeiros em todo o espaço da Comunidade...

Concretamente ainda, e com muita convicção, sou pelo *mercado único* europeu e pela sua regulação mediante as políticas comunitárias de concorrência, a coordenação macroeconómica e a supervisão multilateral, as limitações aos excessos da política orçamental (défices e dívidas públicas).

Defendo, pois, uma UE (*União Económica*) que coloque a Europa como uma verdadeira potência ao nível do comércio e da produção mundiais — embora a plenitude da UE exija, também ela, muitos anos... Sou por tudo isso.

Mas sou, antes de mais e sobretudo, por uma UEM que assegure mais *coesão económica e social*. Isto é, uma união que, tendencialmente, proporcione a convergência *real* do nosso País para as médias europeias do rendimento *per capita*, da produtividade, da densidade infra-estrutural, dos índices de educação e saúde, enfim, dos níveis de bem-estar e desenvolvimento económico e social.

E quando digo tendencialmente, quero dizer em *tendência* satisfatoriamente garantida por instrumentos comunitários, e não em *tendência incerta*, própria dos riscos do mercado e da livre iniciativa que são as características salientes da UEM.

Por estas razões, tenho defendido que, antes de assumirmos compromissos mais sérios e irreversíveis sobre a UEM (v. g. alteração do Tratado), deveria a Comissão das Comunidades exhibir meios bastantes, ordinários e *extraordinários*, para fazer cumprir objectivos de «coesão económica e social», os quais não podem deixar de ser vistos como a vocação mais genuína e essencial da própria Comunidade Europeia.

II. Sobre uma certa tentação política para um cumprimento precoce da primeira etapa da UEM...

A pergunta mais usual, a respeito da primeira etapa da UEM, incide no *tempo* da entrada de Portugal no Mecanismo de Taxas de Câmbio (MTC) do Sistema Monetário Europeu (SME).

Neste momento, Portugal tem o triplo da inflação média dos países do SME e está-lhe nove pontos acima (registre-se que já foi muito mais, não há muito tempo: cerca de vinte e três pontos percentuais de diferença em 1984...).

Como todos reconhecem, um «gap» desta dimensão é incompatível com o funcionamento do MTC². E nestas condições, qualquer decisão política de integrar o Escudo e a política cambial no MTC não teria credibilidade interna, suscitaria, estou certo disso, forte reacção do Banco de Portugal e provocaria perplexidade e desaconselhamento da Comissão das CE — salvo se uma tal decisão fosse acompanhada por um severo programa de estabilização deflacionária. Como digo adiante, não vejo que um tal programa seja uma boa solução para Portugal. A pressão inflacionária, em Portugal, nos anos 1988, 89, 90, tem sido em grande parte fruto da expansão da procura global.

Ninguém consegue — e ninguém acredita que se consiga — desinflacionar depressa em circunstâncias de pleno emprego e expansão, como é a situação portuguesa.

A posição *para-oficial* da Comissão das CE é muito clara e linear nesta matéria da entrada de Portugal para o MTC.

Consta de um seu relatório de Setembro de 1990³.

Dizem assim: se Portugal quer ser «full part» no processo da UEM, o calendário aponta para *the urgency of Portugal achieving much lower inflation and a stable budgetary position*.

Sublinhe-se o recado com nota de «urgência».

O que significa aconselhar durante alguns anos *menor crescimento* do país, mediante um «mix» de políticas macroeconómicas restritivas que eles também enunciam.

Os especialistas da comissão apontam, pois, claramente no sentido de conferir *prioridade à convergência nominal* e provocar, para esse efeito, uma *deflação intercalar* da economia portuguesa.

Perdoe-se-me um *preciosismo*. Política *deflacionista* não é bem a mesma coisa que política *desinflacionista*. Esta pode ser mais lenta e mais suave do que aquela. A política *desinflacionista* pode visar a *conciliação*, difícil, por isso demorada, de objectivos de redução da inflação continuando a economia a crescer bem.

Retomemos a questão crucial.

Se a adesão ao MTC/SME tivesse de ser precoce — que não tem! — e exigisse em Portugal uma *recessão intercalar, provocada a contraciclo dos nossos parceiros*, quem iria ter a responsabilidade política de tomar tal decisão?

É, evidentemente, uma pergunta sem resposta. Se bem que haja ainda quem, a propósito, invoque margens de manobra hipoteticamente existentes na política orçamental.

Suponho que valerá a pena desfazer este argumento.

Desde logo, porque tais margens de manobra orçamental, a existirem e a serem usadas, não deixariam de constituir uma expressão de política deflacionista, com efeitos de recessão na economia portuguesa se se quisesse atingir um objectivo de significativa baixa da inflação. E, depois, porque constituiria um *grave erro estratégico* reduzir rápida e drasticamente o défice orçamental português, atentos os índices de carga fiscal e o nosso estágio de desenvolvimento, designadamente as carências de infra-estruturas e de serviços essenciais, bem como o peso dos juros da dívida pública.

O *défice global* do sector público⁴ atingia quase 22% do PIB em 1984 e 20% em 1985. Fechou com apenas 6 % em 1989.

O ano de 1990 sabe-se já que não ajudou, ao quebrar essa tendência de redução do défice público alargado que vinha desde 1985 a ser cumprida ininterruptamente.

Não creio que seja possível prosseguir, *ao mesmo* ritmo de 1985-1989, em 1990 e 91 e anos seguintes a trajectória de redução do *défice global* e de melhoria do *saldo primário* (saldo global menos os juros da dívida pública).

Do que estou convencido é que o *ratio défice global/PIB* está a desenhar em 1990 e 91 o *ramo ascendente* de uma *curva em U*.

Espero que dê lugar a uma nova curva descendente a partir de 1992, inclusive.

Nestas circunstâncias, não me parece razoável exigir muito da política orçamental para rasgar atalhos expeditos em direcção ao MTC e para fazer um figurão externo *sem pôr em causa objectivos internos de modernização e bem-estar*⁵.

Lembro que 1990 fechou com a inflação média mais elevada dos últimos cinco anos em Portugal. E receio que 1991 não ajude muito para a retoma da tendência descendente da inflação. Isto distancia-nos do MTC e traz-nos dificuldades de *timing* que não se anteviam há dois ou três anos. Por isso, penso que o Governo português deveria procurar negociar um *calendário cauteloso de ingresso no MTC*. Por exemplo, apontando para a adesão ao MTC *até* ao fim do primeiro ano de vigência da segunda etapa da UEM (que é agora, 1994).

Até lá, poderia o País prosseguir a tentativa gradualista — muito difícil, é certo, mas a todos os títulos meritória — de conciliar expansão e modernização, por um lado, e desinflação, por outro.

NOTAS

¹ «Rapport sur l'union économique et monétaire dans la Communauté européenne», Commission des Communautés européennes, 1989. Reza, assim, o seu parágrafo 29: «[...] A experiência demonstra-nos, contudo, que, na ausência de políticas de compensação, o impacto global (da UEM) nas regiões periféricas poderá ser negativo [...]».

² «O passo essencial e mais difícil — isto é, a fixação de taxa de cambio do Escudo com uma apertada margem de flutuação em relação as moedas comunitárias ou ao ECU — deverá aguardar pela consolidação da desinflação em Portugal e pressupor a manutenção do controlo sobre as contas externas», Factos e Enredos, do autor, Porto, 1990, p. 267.

³ Relatório sobre a situação económica e financeira de Portugal, Comissão das CE, Setembro de 1990, pp. 12-13.

⁴ Medido pelas «necessidades de financiamento do sector público administrativo e empresarial» (NFSPAE).

⁵ Foi já ciente da impossibilidade prática de conciliar modernização do País e redução mais drástica e veloz do défice público, que o autor pediu em 1988 à Comissão das CE para estudar o assunto e aconselhar o Governo português. A resposta demorou e só chegou em 1990. Remédios e conselhos? Quase nada. De novo, apenas e finalmente o reconhecimento dos progressos realizados: «as NFSPAE atingiram 21,5% do PIB em 1984. Arrancando em 1985, conseguiu-se um considerável progresso neste campo [...]. Além disso, um grande esforço foi canalizado para a melhoria da transparência das finanças públicas, designadamente por inclusão na dívida pública de diversos compromissos passados (fundos e serviços autónomos do Estado e EP's) e por um muito maior recurso ao mercado para satisfazer as necessidades de financiamento do Estado [...]. O esforço para incrementar a transparência do financiamento público significou também que o progresso do saldo primário foi mesmo mais saliente do que o verificado no saldo global», Contribution towards a multiannual fiscal adjustment strategy for Portugal, Comissão da CE, draft, Dezembro de 1989, pp. 2-3.