

António Vitorino

Merkel cedeu alguma coisa, embora menos do que devia ter cedido

O problema é que a abordagem alemã para resolver a crise fracassou porque não evitou o contágio. A esperança é que a Alemanha está a mudar a sua narrativa. António Vitorino, actual presidente da Notre Europe, fundada por Jacques Delors para pensar a integração europeia, considera que Angela Merkel cedeu alguma coisa no último Conselho Europeu, mas que terá de ceder ainda mais. *Por Teresa de Sousa*

António Vitorino é um dos autores de um extenso e minucioso documento divulgado pela Fundação Notre Europe para responder ao desafio lançado pelo presidente do BCE: onde é que os líderes europeus querem que a Europa esteja daqui a dez anos. Chama-se "Completando o Euro - um road map em direcção a uma união orçamental" e é de leitura imprescindível. Este é também o pretexto para uma revista às decisões da última cimeira europeia.

A última cimeira europeia teve, pelo menos, uma particularidade: o resultado não estava previamente determinado. No final, falou-se em derrota da chanceler alemã e em vitória do primeiro-ministro de Itália. Qual é a sua leitura? Há uma mudança política?

Desde logo, houve uma mudança na coreografia, que é um aspecto muito importante. A coreografia estava errada - na véspera [de cada cimeira] a França e a Alemanha reuniam-se para definir as conclusões que os chefes de governo se limitavam a carimbar no dia seguinte. Este Conselho Europeu pôs um fim a isto. O que não impedi que tenha havia uma concertação prévia franco-alemã, para negociar alguns aspectos do caderno reivindicativo francês, designadamente a parte do crescimento. Mas, do ponto de vista substantivo, é manifesto que a chegada de Hollande ao Eliseu obrigou a uma redefinição de coreografia, o que levou a uma maior discussão de substância no próprio Conselho Europeu.

Mas é só uma redefinição da coreografia ou há mudanças nos equilíbrios de poder?

Há uma segunda parte da mudança. Houve um agravamento da crise, que colocou em causa directamente países com um peso muito grande como a Espanha e a Itália, e levou a que os chefes de governo desses países obrigasse a que, juntamente com o pacote do crescimento, fossem discutidas medidas de resposta à crise no imediato. Foi este provavelmente o ponto onde a chanceler teve que ceder alguma coisa...

Muito ou pouco? A primeira reacção da imprensa alemã foi que tinha cedido muito, a segunda que tinha cedido muito pouco.

Alguma coisa cedeu, embora menos do que devia ter cedido. Mas é óbvio que foram postos alguns tijolos a mais no muro contra a crise que ela não estava à partida predisposta a colocar. O princípio da união bancária, mesmo que incompleta, está lá, quando se fala na necessidade de haver uma capitalização directa dos bancos e quando se fala de que é preciso um supervisor bancário europeu que será o BCE...

Mas não se reconhece ainda a garantia de depósitos.

Falta isso e falta também um mecanismo dedicado à salvação e à reestruturação dos bancos. E em segundo lugar, tentou-se cortar o ciclo vicioso entre a dívida soberana e a situação da banca, que era uma das grandes preocupações da Espanha e também da Itália.

Mas havia também o problema italiano, com as dificuldades de financiamento, que mereceu uma resposta que também não estava inicialmente nos cálculos da chanceler.

A resposta estava implícita já nas conclusões do Conselho Europeu de Dezembro. Agora, ficou mais explícita. É possível haver compra da dívida por parte do actual Fundo e do Mecanismo Europeu de Estabilização (MEE), mas não ficou esclarecido se era no mercado primário ou secundário e essa questão faz toda a diferença, como se está a ver já pelas interpretações que a Finlândia e a Holanda fazem do que ficou acordado. Mas, na resposta ao problema da crise da dívida, o que ficou mais claro foi que os países que recorram a esse tipo de mecanismo não precisam de entrar num programa de assistência financeira equivalente ao aplicado a Portugal, Grécia e Irlanda.

E isso é fundamental para países como a Espanha e a Itália.

Exacto, mas que também pode beneficiar os outros na medida em que isso significa que há países que têm esses apoios com base num programa de austeridade mais leve.

Essas decisões tiveram um efeito positivo sobre os mercados que já quase se evaporou. O problema é que o modelo de gestão desta crise, definido Berlim, não resultou. Como é que se resolve este impasse?

As duas questões têm de ir em paralelo. É perfeitamente legítimo e compreensível que a Alemanha entenda que maior solidariedade e maior partilha de responsabilidades obrigam à clarificação de um quadro de médio prazo. A chanceler designa esse quadro por união política, sem avançar muito quanto ao seu conteúdo. Mas, ao mesmo tempo, é preciso encontrar respostas de curto prazo e os dois processos têm de ir a par...

O problema é que não vão.

Porque há um problema de desfasamento temporal entre o tempo de reacção dos mercados, que é muito mais acelerado, e o tempo de reacção política.

Este modelo de gestão da crise é sustentável?

A resposta é não, como se vê. Há aqui três elementos essenciais. O primeiro é o quadro de médio prazo, que não é só uma questão de geometria no espaço. Tem influência no curto prazo. Tem um efeito dissuasor sobre a especulação e demonstra aquilo que a chanceler sempre disse: que fará o que for necessário para salvar o euro. O segundo bloco de questões é o crescimento e hoje os mercados são os primeiros a sublinhar isso. Não é nem uma questão ideológica nem uma obsessão "esquerdistas". É uma exigência dos mercados: são eles que dizem que não acreditam na viabilidade dos programas de ajustamento que garantam o repagamento da dívida se não houver crescimento económico...

E basta olhar para a Grécia e agora até para Portugal...

E mesmo as taxas de crescimento em Espanha, na Itália ou o efeito de arrastamento na economia europeia no seu conjunto, atingindo a

própria Alemanha. Este é o segundo bloco e, por isso, este Conselho Europeu tomou decisões importantes. Por muito que se diga que não há dinheiro fresco, isso não é exactamente assim. Este vector é muito importante para contrariar o ceticismo dos mercados quanto à capacidade para pagar a dívida.

E depois há o terceiro bloco...

Não haverá solução suficientemente dissuasora se não houver uma modalidade de mutualização parcial da dívida, isto é, uma garantia colectiva de parte da dívida dos países sobreendividados...

Mas esse é precisamente o trade-off que a chanceler não está disposta a fazer.

Pois... Ainda não chegou lá. Eu não estou a falar exactamente dos *eurobonds*. Estou a falar de alguma forma de mutualização da dívida que, de resto, foi posta em cima da mesa do Conselho, designadamente por Mario Monti com a sua proposta de "escudo *anti-spread*". A tese dele é que, partir do momento em que os mercados ultrapassassem um diferencial máximo em relação aos *yields* da dívida alemã, tem de haver uma intervenção que garanta a compra ou recompra dessa dívida... Mas essa proposta não foi aceite pelos alemães. Esse é um dos pontos de mutualização parcial da dívida que está a faltar.

Já me disse uma vez que a Alemanha é um grande petroleiro que leva muito tempo a virar de direcção. Vai alguma vez virar? Já começou a virar?

Há três indícios que me parecem importantes. Ainda esta semana, em Roma, a chanceler assumiu que esta intervenção para acudir à crise das dívidas soberanas também é do interesse alemão, ao chamar a atenção para o facto de a Alemanha dirigir 60% das suas exportações para a UE e 40% só para os países da zona euro. E as exportações são o motor da economia alemã. O seu discurso já foi diferente, quando insistia em que a culpa era dos países gastadores do Sul.

Há uma mudança de narrativa?

Disso não tenho a menor dúvida. Em segundo lugar, das várias soluções transitórias para a mutualização parcial da dívida, as propostas mais consistentes têm vindo precisamente do debate alemão. Por exemplo aquela que é a mais falada, de um "fundo de redenção", e que é uma proposta dos "cinco sábios" que aconselham o Governo alemão...

Mas que ainda não foi assumida.

Não foi pela chanceler, mas já foi pelo ministro [das Finanças] Wolfgang Schäuble, que disse que era uma solução possível. A questão que falta resolver tem a ver com o chamado "risco moral". O último argumento para a rejeição das propostas neste sentido tem sido que isso aliviaria a pressão sobre os países com problemas de endividamento, pondo em causa o ritmo das suas reformas estruturais das suas economias. A resposta que tem de ser encontrada é: qual é o mecanismo que permite uma solução transitória de mutualização parcial minimizando o "risco moral".

Há ainda um terceiro elemento desta mudança de narrativa da Alemanha: ao assumir claramente que tem de haver uma certa dose de federalismo, a chanceler está a afirmar que a Alemanha está disposta a discutir uma alteração da arquitectura política e institucional da UE para garantir a sustentabilidade do euro. Quando Schäuble diz [numa entrevista à *Spiegel*] que provavelmente estas mudanças têm de desembocar num referendo na Alemanha, está a dar um sinal muito claro de que o debate interno alemão está a mudar nos seus pressupostos ao assumir as consequências de um grande movimento de transformação.

O que falta a nível europeu para que essas peças começem a encaixar e nos tirem deste impasse?

Quando dizemos que este modelo [de gestão da crise] falhou, estamos a dizer que ele tem um pressuposto que não se verifica: as reformas estruturais são necessárias mas não se repercutem imediatamente nas condições de funcionamento da economia. Não se pode continuar a dizer: façam reformas e encontrarão o caminho da redenção e esperar que isso, só por si, resolva os problemas do curto prazo. O que coloca a terceira questão: o fracasso mais sério da abordagem alemã à resolução da crise é que ela não convece o efeito de contágio. A partir de algum momento, a questão vai passar a ser, também para a Alemanha, como estancar o efeito de contágio.

Ainda não se vê esse momento aproximar-se.

Penso que as soluções possíveis já estão todas em cima da mesa e não estavam há um ano. Um dos grandes insucessos desta cimeira foi que, apesar de ter flexibilizado as condições de utilização dos fundos, não resolveu o problema do seu financiamento. Vai ter de ser encontrado um mecanismo para financiar o MEE a um nível suficiente que possa estancar o contágio. Em segundo lugar, a possibilidade de uma mutualização parcial da dívida terá que ser equacionada.

Nesta cimeira, esteve também em cima da mesa o documento dito dos "quatro presidentes" (do Conselho, da Comissão, do Eurogrupo e do BCE) para as reformas políticas que a zona euro tem de levar a cabo no médio prazo para consolidar a UEM: união orçamental, união bancária, união económica e as condições de legitimidade disto tudo. É um passo importante?

É um documento importante e foi adoptado pelo Conselho Europeu, que pediu um *road map* para alcançar esses quatro objectivos. Agora, é preciso descer ao pormenor e é normalmente aí que começam os problemas. Avançámos na questão do crescimento, avançámos na questão da união bancária, temos o capítulo da coordenação das políticas económicas, que é muito importante, temos o tratado orçamental...

E chega esse tratado?

Tem duas componentes que estão por desenvolver e que são muito importantes. A primeira tem a ver com a convergência fiscal na zona euro, a segunda com a coordenação das políticas salariais. Um dos problemas dos desequilíbrios de competitividade é a divergência dos custos unitários de trabalho em função da produtividade. Isso é política económica pura, que está a cavalo entre o pacto orçamental e a consolidação das políticas económicas nacionais.

Mas há também uma questão democrática, que não pode ser iludida. A partir do momento em que há coordenação dos orçamentos nacionais...

Ou seja, em que há uma intervenção de Bruxelas na própria elaboração dos orçamentos nacionais...

E quando dizemos "Bruxelas", ainda está por definir a repartição de competências entre a Comissão e o Conselho, o que é importante. Mas, a partir do momento em que há consequências para os orçamentos nacionais e que se podem traduzir em regras que podem ser restritivas dos poderes dos parlamentos nacionais, tem de haver uma forma de coordenação interparlamentar que legitime

democraticamente as decisões.

E é esse o bloco que está menos desenvolvido no documento dos quatro presidentes.

Exactamente. É o mais difícil de resolver porque implica alterações institucionais que passam por alterações do tratado e que podem exigir formas de legitimação mais profundas ao nível dos Estados-membros. A Alemanha já está a admitir que, se há uma possibilidade de redução do poder orçamental do Bundestag, então isso pode exigir a realização de um referendo

O documento preparado pela Notre Europe para responder aos desafios de consolidação da UEM vai mais longe do que o documento dos quatro presidentes, embora tenha uma estrutura muito semelhante. A filosofia que parece animá-lo é a ideia de um "federalismo orçamental sui generis" que define como "tão federal quanto necessário mas o menos federal possível". Reconhece que a Europa não tem condições políticas para avançar para um super-Estado europeu..

Em primeiro lugar, deixe-me dizer-lhe que esse documento tem um prefácio de Jacques Delors e de Helmut Schmidt e que visa responder à pergunta que Mario Draghi (presidente do BCE) colocou há uns meses: onde é que os líderes europeus querem que a Europa esteja daqui a dez anos? Quisemos contribuir para essa resposta. É legítimo que o presidente do BCE faça depender um protagonismo mais activo no combate à crise dessa resposta, que tem de ser dada.

Quanto à sua questão, a lógica do documento é que não vale a pena "fugir para a frente" com grandes construções federais globais, que não respondem a esta questão central: onde queremos estar daqui a dez anos para manter o euro?

E essas grandes construções não estão muito de acordo com o que sentem hoje as opiniões públicas europeias.

Gerariam outro tipo de anticorpos. Por isso dizemos: o federalismo necessário. Porque reconhecemos que a resposta à crise passa pelo aprofundamento da integração europeia numa lógica federal, que já existe hoje no BCE e que terá de ser alargada. E, ao mesmo tempo, dizemos: mas com autocontenção, ou seja, na estrita medida em que seja necessário. Pode parecer um jogo de palavras, mas nós procuramos mostrar como entendemos esse equilíbrio.

O documento diz claramente que esta crise não é apenas culpa dos países gastadores que não se reformaram. Atribui a primeira responsabilidade às deficiências da UEM, que justamente procura corrigir. A primeira é a da convergência da economia real, que falhou...

Deixe-me só clarificar uma questão: é bom que se abandonem as narrativas onde se pretende encontrar um bode expiatório. Não negamos que houve erros de política dos Estados sobreendividados, mas não consideramos que a solução para a crise seja fazer deles o bode expiatório e pensar que reconduzi-los ao caminho de santidade chega para a resolver. Queremos recalibrar esta narrativa, colocando o acento tónico na arquitectura da UEM, nas suas várias componentes. As insuficiências de supervisão e a subestimação do valor da dívida são dois exemplos claros. Os procedimentos por défices excessivos nunca foram acompanhados por uma actuação efectiva de controlo da dívida pública e, muito menos, da privada.

Mas, como estava a dizer, a nossa ideia é que haja uma política económica europeia e que essa política tem de ser a resultante das respostas a dar a nível europeu aos desequilíbrios macroeconómicos. Deixam de ser apenas recomendações para passarem a ser decisões que definem balizas para os Estados desenvolverem a sua política económica.

Como é que entra aqui a questão orçamental? O documento tem uma fórmula muito interessante para definir as novas regras do jogo: "A soberania acaba onde acaba a solvência."

A expressão é propositalmente brutal, para transmitir uma determinada ideia. Mas a verdade que está subjacente a ela também é brutal: um país que não é solvente fica apenas na posse de uma soberania formal. Não tem margem de manobra. Mais uma vez: não estamos a falar da crise actual, estamos a falar do futuro. De um novo quadro para daqui a dez anos, que permita ter uma zona monetária única onde a questão da dívida continuará a ser uma questão central. Nesse novo quadro, entendemos que, para garantir a coordenação das políticas económicas nacionais, tem de haver decisões a nível central de algumas das variáveis essenciais dos orçamentos [nacionais].

O documento da Notre Europe propõe um ministro das Finanças europeu, que seria o chefe da Agência Europeia da Dívida e que teria essa função de coordenação dos orçamentos nacionais. É isso?

Propomos um Tesouro europeu, com essa função de coordenação e de vigilância, cujo chefe terá de ser responsável perante o Eurogrupo mas também perante uma instância parlamentar específica, formada por representantes dos parlamentos nacionais e do Parlamento Europeu.

Há uma questão política que se tornou incontornável embora seja incómoda: esta UEM que queremos aperfeiçoar tem de ser capaz de servir os interesses da Alemanha mas também os interesses de Portugal.

Esse problema existe e é o problema colocado por esta crise. Porque é que ninguém se atreve a defender a saída do euro? Ou, os que defendem uma saída, defendem que seja uma saída negociada. E a verdade é que não há grande diferença entre uma saída negociada e uma permanência igualmente negociada.

Mas tem de se negociar a permanência.

O documento visa precisamente criar margens de flexibilidade numa zona monetária comum, provando que a teoria clássica das zonas monetárias óptimas não se aplica em termos puros e duros a uma zona monetária onde há muitos Estados soberanos que não são os EUA no século XVIII. A teoria prova que é possível ter uma zona monetária comum *sui generis* com níveis de desenvolvimento económico diferenciados desde que não se peça à política monetária aquilo que a política monetária não pode dar. Daí, todas as componentes de que estivemos a falar.