



**CATOLICA**  
CATÓLICA PORTO BUSINESS SCHOOL

---

PORTO

**WORKING PAPERS**

ECONOMICS

Nº 03/2019

SER OU NÃO SER: REFLEXÕES SOBRE A CRISE E O  
FUTURO DA UNIÃO EUROPEIA

---

**Leonardo Costa**

Universidade Católica Portuguesa, Católica Porto Business School and CEGE

# **Ser ou não ser: Reflexões sobre a crise e o futuro da União Europeia**

Por Leonardo Costa

Universidade Católica Portuguesa, Escola do Porto

Católica Porto Business School/CEGE

## **Resumo**

Neste artigo discutimos a crise e o futuro da União Europeia (UE). O método consiste num diagnóstico e análise críticos daquilo que tem sido a crise europeia e na subsequente discussão de duas propostas para o futuro, com vista a recuperar uma Europa com um rosto humano. Os resultados mostram que a visão económica que transparece da atuação das Instituições Europeias (IE) padece de fortes limitações. Ao fim de uma década, a UE ainda não conseguiu ultrapassar os problemas levantados pela crise financeira de 2008. A crise europeia é mais profunda e tem as suas origens na globalização financeira dos anos 1970's, na unificação da Alemanha e no fim da guerra fria, em 1989 e 1991, no tratado de Maastricht e no aparecimento do Euro (no âmbito da União Económica e Monetária) nos anos 1990's. A Área do Euro (AE) não é uma zona monetária ótima e completa. A crise financeira de 2008 atingiu fortemente a banca do centro e norte da Europa, sendo que as IE converteram o problema numa crise das dívidas soberanas e moral dos Estados Membros (EM) da coesão e da Itália (PIIGS/GIPSI) e do orçamento da UE. Entrando em linha de conta com as transferências por via do mercado único, a posição líquida que países como a Alemanha e Portugal têm, no que refere ao orçamento europeu, inverte-se, sendo a Alemanha beneficiária líquido da UE e Portugal um contribuinte líquido. Duas alterações ajudariam a UE a refundar-se com um rosto humano e a parar a afirmação dos nacionalismos populistas e xenófobos no continente: o orçamento da UE passar a ser pago exclusivamente com recursos próprios (impostos europeus); a UE adotar aproximações territoriais ("place-based") em todas as suas políticas.

## **Nota biográfica do autor**

Leonardo Costa é docente e investigador da Universidade Católica Portuguesa, Escola do Porto, Católica Porto Business School/Faculdade de Economia e Gestão desde 1998. Em 1990, licenciou-se em engenharia agrónoma - especialidade de economia agrária - pelo Instituto Superior de Agronomia (ISA), em Lisboa, e, em 1993, concluiu o mestrado em economia agrária e sociologia rural no mesmo Instituto. Em 2001, doutorou-se em economia pela Universidade do Arizona em Tucson, no Arizona, Estados Unidos da América. Tem interesses de investigação e publicações nas áreas de estudos de desenvolvimento, economia agrícola e dos recursos naturais, inovação e macroeconomia.

## Introdução

Dez anos depois do início da crise financeira internacional, em 2008, a União Europeia (UE) continua mergulhada numa profunda crise. Em particular na Área do Euro (AE), a resposta ordoliberal à crise financeira, por parte das Instituições Europeias (IE), acentuou as clivagens entre Estados Membros (EM) e desestabilizou o continente.<sup>1</sup> Nos últimos anos, o sucesso eleitoral de nacionalismos populistas e xenófobos em vários dos EM da UE resulta, em boa parte, das deficiências da AE e da referida resposta à crise financeira das IE e/ou da morte da esperança no futuro do projeto europeu.

Acerca do neoliberalismo, Noam Chomsky diz que este não é novo nem é liberal.<sup>2</sup> No que refere ao patriotismo, George Bernard Shaw dizia que este é, fundamentalmente, a convicção que um país particular é o melhor do mundo por nele termos nascido.<sup>3</sup> Estas duas afirmações ajudam, a nosso ver, a entender o atual momento europeu.

Este artigo tem como objetivos discutir três aspetos da crise europeia e duas propostas para o futuro que em seguida descrevemos:

- A AE tem um desenho deficiente e acumulou desequilíbrios externos no seu seio antes da crise financeira de 2008, factos que potenciaram os impactos da referida crise;

- A crise financeira teve como consequência perdas diretas para a banca dos EM do centro e norte da Europa. As IE ajudaram estes EM a converter uma crise bancária numa crise de dívidas soberanas e moral dos EM da coesão e da Itália (PIIGS/GIPSI), impondo aos referidos EM uma disciplina orçamental punitiva e desadequada, e numa crise do orçamento da UE;

- Vários dos EM do centro e norte da Europa são contribuintes líquidos do orçamento europeu. Todavia, esses mesmos EM são beneficiários líquidos do mercado único e da UE;

- Financiar o orçamento europeu exclusivamente com recursos próprios (impostos europeus) e adotar aproximações territoriais nas políticas europeias ajudaria a ultrapassar a crise, a refundar uma UE com um rosto humano e/ou a parar a crescente afirmação de nacionalismos populistas e xenófobos no continente.

O artigo desenvolve-se do seguinte modo. Nesta primeira secção introdutória, apresentamos a sua motivação e objetivos bem como a forma como este se desenvolve. A secção 2 é sobre a visão económica por detrás das posições das IE. Nesta secção abordamos alguns dos conceitos e hipóteses adotados pelas IE nas respostas que têm

---

<sup>1</sup> Por Instituições Europeias (IE) entendemos o Conselho Europeu, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu e também o Banco Central Europeu (BCE), o informal Euro grupo e todas as outras instituições da UE que têm mostrado ser relevantes na gestão da crise. Sobre a resposta ordoliberal das IE à crise ver Dullien & Guérot (2012). Esta resposta tem ajudado a fortalecer uma visão neoliberal da UE.

<sup>2</sup> "Neo-Liberalism" Is neither "New" nor "Liberal". Ver <https://www.youtube.com/watch?v=8AIBPvUmF-U>. O neoliberalismo não é novo. Por exemplo, as suas políticas foram aplicadas entre as duas grandes guerras mundiais nos Estados Unidos da América (EUA), na Europa e no Japão. Ou seja, o neoliberalismo esteve na base da Grande Depressão americana de 1929, dos nacionalismos populistas e xenófobos (nazismo e fascismo) europeus e do império japonês. O neoliberalismo também não é liberal. O fundamentalismo de mercado que preconiza preocupa-se mais com o garantir das rendas dos interesses que representa do que com as falhas de mercado.

<sup>3</sup> "Patriotism is, fundamentally, a conviction that a particular country is the best in the world because you were born in it." Ver <https://blog.bookstellyouwhy.com/george-bernard-shaw-the-art-of-quotation>.

dado à crise europeia. Segue-se a secção 3 onde discutimos, um por um, os três aspetos da crise europeia acima mencionados. Depois, na secção 4, apresentamos as duas propostas, propostas que vão no sentido de ajudar a retirar a UE do beco sem saída em que foi colocada pelas IE, de refundar uma UE com um rosto humano e/ou de parar a crescente afirmação de patriotismos populistas e xenófobos no continente. Por fim, na secção 5 resumimos os principais resultados obtidos.

## **A visão económica das IE**

A visão económica das IE tem sido, grosso modo, a do *mainstream* neoclássico, corrente nova clássica. A sua atuação revelou a crença em três conceitos e duas hipóteses fundamentais:

- O conceito de escassez generalizada;
- O conceito de eficiência na afetação dos recursos;
- O conceito de economia em equilíbrio natural ou Walrasiano, em que se verifica a lei de Say;
- A hipótese da equivalência de Ricardo;
- A hipótese da austeridade expansionista.

Abordamos em seguida cada um destes conceitos e hipóteses.

Na linha das teses da revolução marginalista (1871-1874) <sup>4</sup> protagonizada por Stanley Jevons, Carl Menger e Léon Walras, de forma independente, a economia neoclássica assume a escassez generalizada<sup>5</sup> dos recursos mobilizados para a produção. Na esfera do consumo, as famílias manifestam desejos de consumir. Estes desejos são satisfeitos com bens e são ilimitados. Os bens são produzidos na esfera da produção pelas empresas utilizando recursos. Em cada momento do tempo, os recursos são fisicamente limitados, pelo que as empresas só podem gerar um conjunto limitado de bens. Em cada momento do tempo, os bens (ou os recursos fisicamente limitados usados para os produzir) são escassos para satisfazer desejos de consumir que são ilimitados. A escassez generalizada dos recursos da economia neoclássica resulta assim de esta teoria assumir os desejos de consumir como ilimitados. É um pressuposto da teoria. Com desejos de consumir limitados não é garantida a existência de escassez generalizada, mesmo que os recursos sejam fisicamente limitados. Por exemplo, se numa economia os desejos de consumir bens se situarem abaixo da capacidade que a economia tem de os satisfazer com bens produzidos utilizando os recursos disponíveis então, apesar de fisicamente limitados, os recursos não são escassos na referida economia.<sup>6</sup>

Porque, segundo a teoria neoclássica, os recursos são escassos é preciso afetá-los às produções alternativas de forma eficiente. Ser eficiente na afetação dos recursos significa

---

<sup>4</sup> Sobre a revolução marginalista e outros aspetos da história do pensamento económico sugerimos ao leitor a consulta de Roncaglia (2005).

<sup>5</sup> Ao contrário da economia neoclássica, em vez de escassez generalizada a economia clássica de Adam Smith, David Ricardo e outros autores assumia a existência de um excedente.

<sup>6</sup> Entre outras, a corrente Nova Keynesiana da teoria neoclássica aceita que isto possa acontecer numa recessão. Referimo-nos à existência de desvios da economia de um equilíbrio competitivo, eficiente, natural, em que a lei de Say, que abordamos adiante, não se verifica.

afetá-los à produção dos bens mais valorizados pelos consumidores. Os consumidores valorizam os bens de consumo de acordo com as suas preferências e capacidade aquisitiva. Como não é possível satisfazer todos os desejos de consumir, os consumidores têm de ordenar as suas preferências e proceder a escolhas. Toda a escolha implica uma renúncia. Os preços, relativos, flexíveis, de mercado, constituem taxas de renúncia entre bens. Os preços relativos refletem e dão resposta ao problema da escassez generalizada na economia. Ser eficiente na afetação dos recursos significa, em última análise, produzir para as famílias que manifestam preferências no mercado e/ou são proprietárias de recursos. Ser eficiente, em cada momento do tempo, significa maximizar o crescimento económico, no tempo.<sup>7</sup>

Por equilíbrio Walrasiano entende-se um equilíbrio geral competitivo ou eficiente, em termos de Pareto<sup>8</sup>, da economia, também designado pelos neoclássicos de equilíbrio natural. Para a teoria neoclássica do ciclo de negócios, a economia sofre choques exógenos, do lado da procura e do lado da oferta, e pode desviar-se, temporariamente, do equilíbrio natural. Todavia, ao mesmo retorna rapidamente. O equilíbrio natural altera-se com o crescimento económico e o alargamento dos recursos utilizados na produção. A lei de Say ou lei dos mercados de Jean-Baptiste Say dizia que os produtos se compram com produtos. Isto é, há um equilíbrio entre a despesa e o produto na economia, ou melhor, a eliminação do antigo regime e/ou da ordem social respetiva não geraria um problema de procura. É John Maynard Keynes que reformula na sua *Teoria Geral*, de 1936, a lei de Say como a oferta gera a sua própria procura. No caso da lei se verificar, a economia não tem um problema de falta de procura (ou de excesso de poupanças) que a condicione e por isso encontra-se, digamos, num equilíbrio geral competitivo ou Walrasiano, natural, eficiente.

A hipótese da equivalência de Ricardo assume uma economia com preços flexíveis, que se encontra num equilíbrio geral competitivo ou Walrasiano, eficiente, natural, em que os agentes têm expectativas racionais<sup>9</sup> e em que há um *tradeoff* ou relação de renúncia entre despesa pública e despesa privada. O padrão intertemporal da despesa pública é relevante para o comportamento do setor privado. O que o Estado gasta ou mobiliza em termos de recursos os privados não podem gastar ou mobilizar. Todavia, de acordo com a hipótese da equivalência de Ricardo, o padrão intertemporal dos impostos é irrelevante para o setor privado. De outro modo, para um dado padrão intertemporal da despesa pública os períodos em que défices ocorrem ou os impostos são cobrados são irrelevantes para o comportamento do setor privado. O setor privado internaliza a restrição orçamental do Estado e sabe que défice hoje significa impostos amanhã. Isto é, numa economia em equilíbrio natural, há três maneiras de financiar a despesa pública no

---

<sup>7</sup> Na linha da tradição marginalista, a definição da ciência económica como o estudo do comportamento humano na relação entre fins e a afetação de recursos escassos com usos alternativos deve-se ao economista Lionel Robbins, da *London School of Economics*, no início dos anos 1930's.

<sup>8</sup> León Walras e Vilfredo Pareto deram importantes contributos para o desenvolvimento da teoria do equilíbrio geral, entre o final do século XIX e o princípio do século XX. Ambos os economistas pertenciam à Escola de Lausanne de economia, escola que ficou conhecida como a Escola Matemática.

<sup>9</sup> Na macroeconomia, a ideia de expectativas racionais deve-se a Robert E. Lucas Jr. no início dos anos 1970's. Com expectativas racionais os agentes não cometem erros sistemáticos. É possível enganar todas as pessoas uma vez mas não é possível enganar todas as pessoas sempre. As pessoas aprendem com os erros. Numa economia com preços flexíveis, o *tradeoff* ou relação de renúncia entre a inflação e o desemprego vive de enganos. Com expectativas racionais, o referido *tradeoff* não é estável nem passível de ser explorado por políticas do lado da procura.

presente: impostos hoje, déficit hoje (impostos amanhã) ou inflação (imposto de inflação), ou seja, impostos, impostos, ou impostos.<sup>10</sup>

Por fim, a hipótese da austeridade expansionista de Giavazzi e Pagano (1990). Esta hipótese pode ser vista com uma variação da hipótese da equivalência de Ricardo. Do ponto de vista teórico, os pressupostos são os mesmos: uma economia com preços flexíveis, em equilíbrio natural, em que os agentes económicos têm expectativas racionais e em que existe um *tradeoff* ou relação de renúncia entre despesa pública e despesa privada. Nestas condições, podem cortes na despesa pública terem como consequência uma expansão da economia? A resposta é sim se a diminuição da despesa pública for compensada por um aumento da despesa privada. No caso, com os cortes na despesa pública, as famílias entendem que vão pagar menos impostos no futuro e aumentam, desde logo, as suas despesas de consumo. Por sua vez, as empresas entendem que as taxas de juro de longo prazo vão baixar e aumentam, desde logo, as suas despesas de investimento.

Mas, como diria Shakespeare e se ilustra em seguida, a verdade é que há mais coisas no céu e na terra do que aquelas que a filosofia e/ou visão económica das IE tem sido capaz de sonhar.<sup>11</sup>

## **Três aspetos da crise europeia**

### *Os problemas da Área do Euro*

A teoria das zonas monetárias ótimas deve-se a Mundell (1961). O autor considera a existência de benefícios e custos associados à constituição de uma zona monetária. Os benefícios principais são a redução da incerteza cambial e/ou de custos de transação nos negócios e a constituição de uma moeda de reserva. O custo principal prende-se com a ausência do mecanismo de ajustamento que constitui uma taxa de câmbio flexível.

Os seguintes fatores contribuem para uma zona monetária ser ótima:

- A homogeneidade das economias (que torna os choques simétricos);
- A flexibilidade de ajustamento de preços e salários (muito em voga no discurso das IE);
- A mobilidade do trabalho; e
- A solidariedade/integração fiscal.

A AE não é uma zona monetária ótima. Como afirma Van Parijs (2012), o próprio mercado único contribui para a especialização e não para a homogeneidade das economias dos EM da UE. A mobilidade de trabalho existe entre EM da UE mas é muito inferior à que existe entre os Estados nos EUA. Entre outras, existem barreiras

---

<sup>10</sup> A hipótese deve-se a Robert J. Barro em meados dos anos 1970's. No princípio do século XIX, David Ricardo colocou e rejeitou a hipótese, quando analisou o modo que o Estado tinha para financiar a guerra: cobrar impostos ou emitir títulos de dívida do tesouro. Ricardo defendia que, em teoria, as duas alternativas deveriam ser equivalentes mas que, na prática, não o eram, por causa da miopia dos agentes económicos.

<sup>11</sup> "There are more things in heaven and earth, Horatio, than are dreamt of in your philosophy", em Hamlet, uma peça de William Shakespeare.

linguísticas à referida mobilidade na UE (Van Parijs, 2012). A solidariedade/integração fiscal é reduzida.<sup>12</sup> Sobra assim a flexibilidade de ajustamento de preços e salários como fator de otimização da AE. É este o fator que tem sido mais explorado pelas IE. Por ser o único a ser explorado, obriga a uma liberalização do mercado de trabalho dos EM da UE muito para além daquela que foi levada a cabo nos EUA (Van Parijs, 2012). Politicamente, esta liberalização não é sustentável. A mesma tem contribuído para alimentar a afirmação eleitoral de nacionalismos populistas e xenófobos nos EM da UE.

Uma zona monetária diz-se completa quando o seu nível central tem capacidades monetárias, regulatórias e fiscais. As três capacidades são essenciais para fazer face à instabilidade das economias de mercado. A capacidade monetária e alguma capacidade regulatória foram desenvolvidas em resposta à crise financeira de 2008. Todavia, continua a não existir uma união bancária e a capacidade fiscal da AE é praticamente nula. Concluindo, a AE não é uma zona monetária completa.

Com as deficiências de desenho acima apontadas, na ausência do mecanismo de ajustamento que constitui uma taxa de câmbio flexível, a AE, desde o seu aparecimento em 1999, foi acumulando desequilíbrios externos dos vários EM até às vésperas da crise financeira de 2008. A simetria entre os crescentes excedentes comerciais da Alemanha e os crescentes défices comerciais do conjunto dos PIIGS/GIPSI, neste período, foi assinalada, entre outros autores, por Paul Krugman (ver Krugman, 2012, página 91). Os mesmos mostram que, com o Euro, a Alemanha tornou-se um beneficiário líquido do mercado único e o conjunto dos PIIGS/GIPSI um contribuinte líquido do referido mercado. Mostram também que, até às vésperas da crise, o problema do conjunto dos PIIGS/GIPSI era essencialmente um de desequilíbrio das contas externas e não um de desequilíbrio das contas públicas (ver Krugman, 2012, páginas 91 e 93).

#### *A crise financeira e a crise das dívidas soberanas dos PIIGS/GIPSI*

As IE refletem, em cada momento, os equilíbrios encontrados entre os EM da UE. Estes equilíbrios mudaram com a unificação da Alemanha, em 1989, a extinção da União Soviética e o fim da guerra fria, em 1991, e com a assinatura do Tratado de Maastricht, em 1992. Entre outros, o Tratado de Maastricht eliminou a paridade de votos no Conselho Europeu, o principal órgão de decisão da UE, atribuindo mais votos a EM com uma maior população como a Alemanha.<sup>13</sup>

Porque é que a crise financeira foi convertida numa crise das dívidas soberanas dos PIIGS/GIPSI na UE, quando o problema destes últimos EM, com o Euro, era essencialmente um de acumulação de défices nas balanças correntes? A relação de forças entre EM no seio das IE assim o permitiu. Os estímulos fiscais que a Comissão Barroso

---

<sup>12</sup> O antigo presidente do BCE, Jean-Claude Trichet, e vários responsáveis alemães, como Wolfgang Schäuble, antigo ministro das finanças da Alemanha, e Jens Weidmann, presidente do banco central alemão (Bundesbank), têm declarado, repetidamente, a sua oposição à constituição de uma união de transferências entre EM na AE, à imagem da que existe nos EUA.

<sup>13</sup> Sendo o Conselho Europeu o equivalente ao Senado americano, com poderes reforçados, é possível afirmar, *ceteris paribus*, que os EM da UE com menos população têm menos poder decisório no “Senado” de uma união de Estados independentes, o Conselho Europeu, do que os Estados americanos com menos população têm no Senado americano. Neste último, cada Estado é representado por dois senadores, independentemente da sua dimensão em população.

convidou, em 2009 e sem qualificações, todos os EM a providenciar, em resposta à queda do produto da economia da UE resultante da crise financeira de 2008, também ajudou.<sup>14</sup>

Foi a banca do centro e norte da Europa aquela que foi mais afetada pela crise financeira de 2008, cujo epicentro foi nos EUA. Esta banca, nomeadamente a banca alemã, detinha uma importante fatia dos ativos tóxicos americanos. Investiu nestes produtos financeiros porque as agências de *rating* os classificaram até as vésperas da crise financeira de 2008 como investimento seguro (triple-A). Por outro lado, a livre circulação de capitais no âmbito da União Económica e Monetária (UEM) e o abaixamento das taxas de juro nos PIIGS/GIPSI, com o aparecimento do Euro, aumentaram muito os empréstimos interbancários na AE. A acompanhar os desequilíbrios das balanças correntes referidos, a banca dos EM do centro e norte da Europa, nomeadamente a banca alemã, emprestou importantes quantias à banca dos PIIGS/GIPSI. Tendo tido perdas de portfólio no continente americano, a banca do centro e norte da Europa começou a questionar a capacidade dos PIIGS/GIPSI de pagarem os empréstimos que tinham contraído. O problema agudizou-se quando em face da crise grega, em 2010, a Alemanha, recusando uma união de transferências, afirmou perante os mercados financeiros que, para efeitos de financiamento das dívidas públicas, a AE não existia, cada EM respondia por si. Com a segmentação subsequente das taxas de juro iniciou-se a crise das dívidas soberanas da AE. Esta crise só começou a ser debelada com a afirmação em julho de 2012 do atual presidente do BCE, Mário Draghi, de que faria tudo para salvar o Euro, sinalizando aos mercados financeiros o BCE com um credor de último recurso, e com o *quantitative easing*, a partir de 2015. Estas intervenções do BCE contaram sempre com a oposição dos responsáveis alemães.

É durante a crise das dívidas soberanas, isto é, no período que medeia entre a declaração alemã de 2010 e a declaração do senhor Draghi de 2012, que a Grécia, a Irlanda e Portugal, três dos PIIGS/GIPSI, são resgatados pela *Troika*<sup>15</sup>. Em 2011, no meio da crise das dívidas soberanas, o senhor Trichet, na altura presidente do BCE, fez subir duas vezes as taxas de juro de referência na AE, argumentando com os riscos de inflação, e empurrando, na prática, EM em dificuldades para os programas de resgate. Foi o senhor Trichet que impôs que o resgate destes EM tivesse como condição o resgate da respetiva banca, de forma a permitir que a dita banca pagasse os empréstimos que contraiu com a banca do centro e norte da Europa. O caso da Irlanda é, a este nível, paradigmático. E assim uma dívida entre bancas foi convertida numa dívida entre Estados e a dívida externa dos PIIGS/GIPSI que, com a exceção da Grécia, era essencialmente privada foi convertida numa dívida pública. Os PIIGS/GIPSI foram então acusados de o serem no uso de dinheiro públicos, em particular no que refere aos fundos da coesão.<sup>16</sup>

A seguir era preciso controlar as dívidas públicas e juntar ao argumento moral argumentos da teoria económica que justificassem as políticas de austeridade que começaram a ser prosseguidas pelas IE, com maior ou menor agressividade, em todo o

---

<sup>14</sup> Em Portugal estes estímulos tiveram como resultado dois anos, 2009 e 2010, em que o défice orçamental excessivo foi, respetivamente, 10,2% e 9,8% do PIB.

<sup>15</sup> A *Troika* é o triunvirato constituído pela Comissão Europeia, o BCE e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

<sup>16</sup> A situação dos vários PIIGS/GIPSI em 2008, nas vésperas da crise financeira, era diversa. Portugal não tinha um problema de dívida pública (embora estivessem lançadas as sementes para o poder vir a ter mais tarde) mas tinha um problema de dívida externa. A Irlanda não tinha nem um problema de dívida pública nem um problema de dívida externa. A Itália tinha um problema de dívida pública mas não tinha um problema de dívida externa. A Grécia tinha um problema de dívida pública e de dívida externa. A Espanha não tinha um problema de dívida pública mas tinha um problema de dívida externa. Sobre o caso português ver Costa, Martins, & Guedes de Oliveira (2016).



continente. E assim, quando questionadas sobre os possíveis efeitos nefastos da austeridade, as IE respondiam com a lei de Say, como se a convergência rápida para um equilíbrio Walrasiano, eficiente, natural, da economia europeia, dependesse apenas de flexibilizar as leis laborais. A hipótese da austeridade expansionista foi introduzida nesta altura no debate político europeu pelo senhor Trichet.<sup>17</sup> Como vimos, esta hipótese pressupõe a existência de um *tradeoff* entre despesa pública e despesa privada, *tradeoff* que dificilmente se verifica numa economia em recessão profunda, em que há uma quebra da procura, excesso de poupanças, taxas de juro nominais próximas de zero (na ausência de prémios de risco) e riscos de deflação.

Pelo caminho, o FMI avisou que, no contexto da crise, os multiplicadores fiscais estavam ampliados e que esforços agressivos de consolidação orçamental tinham como consequência quedas brutais do produto (ver Blanchard & Leigh, 2013). As IE ignoraram o aviso e prosseguiram na senda da austeridade, contra e tudo e contra todos, com processos dolorosos e inconsequentes de ajustamento (no caso dos EM resgatados), com o compacto fiscal e com a instituição do Semestre Europeu. A incapacidade dos PIIGS/GIPSI resgatados em cumprirem as metas impostas, em particular a Grécia, o falhanço dos programas de ajustamento prosseguidos, a queda abissal do produto e o aumento brutal do desemprego, foram convenientemente compreendidos, pelas IE, como um reflexo do problema moral, de comportamento, destes EM na gestão de dinheiros públicos. Ou seja, a culpa era sempre dos EM não fazerem os esforços devidos, nunca era das IE prosseguirem políticas erradas. Nas palavras do antigo presidente do Euro grupo, Jeroen Dijsselbloem, os europeus do sul gastam o dinheiro em “copos e mulheres”.

Com a destruição causada pelas políticas de austeridade prosseguidas pelas IE, a UE demorou dez anos a recuperar da crise financeira. Os EUA, no epicentro da referida crise, sem políticas de austeridade, muito pelo contrário, não só recuperaram mais rapidamente como a recuperação mostra sinais de ser mais robusta. Foi o BCE do senhor Draghi que atenuou a austeridade e a crise na AE e na UE, ao declarar, em julho de 2012, que faria tudo para salvar o Euro e ao implementar, a partir de março de 2015, o *quantitative easing*. Assim procedeu com a oposição dos responsáveis alemães.

Que os responsáveis políticos do centro e norte da Europa se agarrassem ao problema moral de desmando no uso de dinheiros públicos dos PIIGS/GIPSI que, com a exceção da Grécia, eles próprios inventaram como arma de arremesso para reduzir o orçamento da UE (de que são contribuintes líquidos), o que conseguiram no último quadro de programação, e para colocar em causa os fundos da coesão, compreende-se. Uma vez que estes responsáveis tinham dito uma inverdade aos respetivos eleitores, sobre a realidade do conjunto dos PIIGS/GIPSI, a seguir tornou-se necessário, para não perder a face e as eleições, insistir, consistentemente, na referida inverdade. Acresce que a dita inverdade acabou por abrir uma janela de oportunidade para questionar o modelo social europeu e impor à UE uma visão neoliberal da economia de mercado. Menos linear é a posição de alguns responsáveis políticos de EM resgatados de abraçar a tese moral das IE. Estes responsáveis também viram na dita tese uma oportunidade para destruir o modelo social europeu e impor na UE a referida visão neoliberal da economia de mercado. E foi assim que, do lado dos PIIGS/GIPSI, governos como o português de então corroboraram a tese das IE perante os seus eleitores.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> A hipótese da austeridade expansionista levou mais tarde ao compacto fiscal e ao Semestre Europeu.

<sup>18</sup> Sobre a tese da austeridade como resposta à crise, por parte das IE, ter como alvo principal a destruição do modelo social europeu ver Wren-Lewis (2016).

De acordo com o historiador económico francês Fernand Braudel, as economias de mercado têm uma hierarquia (Braudel, 1979). No topo da escala estão as grandes corporações e o sistema financeiro (com poder fazedor de preço e de legislação favorável), no meio está a economia de mercado competitiva (tomadora de preços, eficiente, a que se ensina nas universidades como desejável para o crescimento) e no fundo o autoconsumo. Os ataques do neoliberalismo ao “*big government*” têm favorecido o “*big business*” e o sistema financeiro, o topo da escala. A globalização financeira<sup>19</sup> e a desregulação dos mercados suportada pelo neoliberalismo desde os anos 1970’s resultaram, entre outras, na crise financeira de 2008 e estão na base do crescimento da desigualdade nos países mais desenvolvidos no referido período temporal (Martins, 2011; Gornick, 2014; Piketty, 2014).

A resposta do neoliberalismo aos problemas que o próprio criou é insistir em mais do mesmo. Christine Lagarde, no presente diretora executiva do FMI, tem sugerido, recorrentemente, baixar salários e/ou flexibilizar o mercado de trabalho como forma de aumentar o crescimento económico. O FMI designa eufemisticamente a sua fórmula de “reformas estruturais” e não aparenta ter uma perspetiva normativa do referido crescimento.<sup>20</sup> A fórmula contribui para aumentar ainda mais a desigualdade, para favorecer o topo da escala das economias de mercado e, por essa via e num prazo não muito longo, para estagnar ainda mais as referidas economias, ao torná-las menos concorrenciais.

Mas o neoliberalismo não quer saber da concorrência. Quer antes saber de favorecer a economia de rendas que se localiza no topo da escala das economias de mercado. E é assim que o sistema financeiro na UE, nomeadamente a banca europeia, tem sido dos setores menos penalizados pela crise financeira de 2008. Crise financeira que a banca do centro e norte da Europa canalizou para a UE, com os maus investimentos que fez em ativos tóxicos no outro lado do atlântico. E foi assim que a referida banca abraçou ideias como a ditadura dos mercados (leia-se financeiros) e a austeridade expansionista. E é assim que os líderes do sistema financeiro e das grandes corporações com sede no mundo mais desenvolvido se preparam para abraçar os nacionalismos populistas e xenófobos e liquidar, se necessário, as democracias liberais, em nome da proteção das rendas que extraem à sociedade mundial.<sup>21</sup>

### *Contribuintes líquidos de quê?*

Com a crise das dívidas soberanas, os PIIGS/GIPSI foram acusados pelos EM do centro e norte da Europa de viverem e fazerem mau uso do orçamento europeu de que os últimos têm sido os contribuintes líquidos. Nestas discussões é costume falar das contribuições líquidas de cada EM em termos absolutos, ignorando a escala de cada país. É também costume ignorar as transferências que ocorrem entre EM por via do mercado único.

---

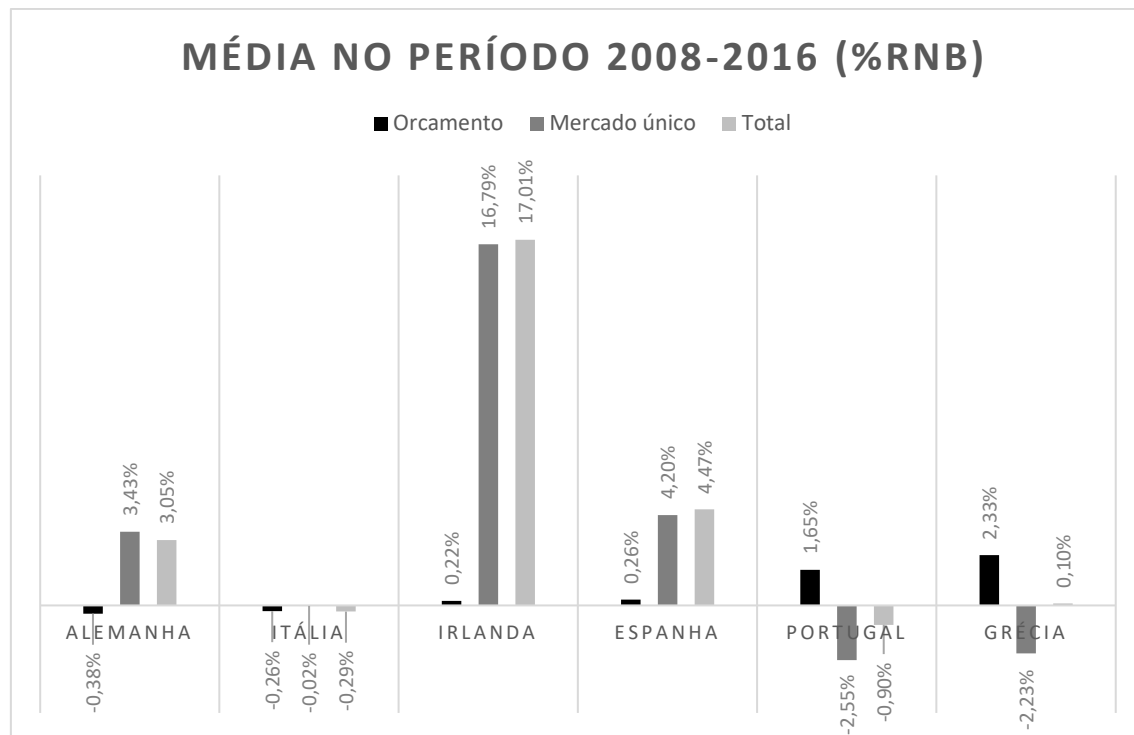
<sup>19</sup> O economista português José Félix Ribeiro situa as origens desta globalização entre 1971 e 1979. Em 1971, os EUA deixam de converter dólares em ouro (fazendo evoluir o sistema monetário internacional do padrão dólar-ouro para o padrão dólar) e, em 1979, os EUA, o Reino Unido e o Japão tomam a decisão de liberalizar a circulação de capitais (Félix Ribeiro, 2017).

<sup>20</sup> Aparentemente, qualquer crescimento serve para o FMI. Isto é, o crescimento não precisa de ser socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável, como preconiza a noção de desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas no relatório Brundtland (WCED, 1987).

<sup>21</sup> Historicamente, o caso, a verificar-se, não constitui uma novidade. Por exemplo, são do conhecimento público as colaborações que grandes empresas tiveram com o regime nazi na Alemanha.

Na Figura 1 consideramos para alguns EM da AE - a Alemanha e os PIIGS/GIPSI - as contribuições médias para o orçamento da UE<sup>22</sup>, as contribuições médias para o mercado único<sup>23</sup> e a soma destas duas contribuições, no período 2008-2016 e em percentagem do Rendimento Nacional Bruto (RNB) de cada EM.

**Figura 1: Contribuições da Alemanha e dos PIIGS/GIPSI para a UE**



Fonte: Pordata e centro de informação da UE do parlamento dinamarquês

Um primeiro resultado que se retira da Figura 1 é que, no período analisado, a situação dos EM PIIGS/GIPSI é diversa no que refere às contribuições para o orçamento e para o mercado único. A variância é suficientemente grande para retirar significância ao comportamento médio deste conjunto de EM. De outro modo e ao contrário do que as IE têm dado a entender, cada EM dos PIIGS/GIPSI é um caso.

No que refere ao orçamento da UE, dos EM considerados dois são contribuintes líquidos: a Alemanha e a Itália. Todavia, as contribuições líquidas destes EM foram inferiores, em valor absoluto, a 0,50% do respetivo RNB (0,38%, no caso da Alemanha, e 0,26%, no caso da Itália). A Grécia e Portugal surgem como os principais beneficiários líquidos do orçamento da UE, ao que não é indiferente o facto de serem EM com um número significativo de regiões da coesão.

<sup>22</sup> Os dados referentes ao orçamento são da Comissão Europeia e têm em conta os recursos próprios com que cada EM contribui para o referido orçamento e os pagamentos que recebe. EM que pagam mais do que recebem têm um saldo negativo e são contribuintes líquidos do orçamento da UE.

<sup>23</sup> No que refere aos contributos para o mercado único, tendo em conta a informação disponível, consideramos apenas a balança de bens e serviços referente ao comércio intracomunitário. EM que importam mais do que exportam têm um saldo negativo e são contribuintes líquidos do mercado único.

No que diz respeito ao mercado único, dos EM considerados Portugal e a Grécia, os dois EM que mais beneficiam do orçamento da UE, são importadores líquidos e os principais contribuintes líquidos do referido mercado.<sup>24</sup> A Itália, em menor proporção, também é um contribuinte líquido do mercado único. A Irlanda, a Espanha e a Alemanha são beneficiários líquidos do referido mercado.

No que refere à UE, dos EM considerados Portugal e, em menor proporção, a Itália são contribuintes líquidos. No caso de Portugal, as contribuições líquidas via mercado único superam os benefícios líquidos via orçamento. No caso da Itália, este EM é contribuinte líquido do orçamento da UE e do mercado único. A Irlanda, a Espanha, a Alemanha e, em menor proporção, a Grécia são EM beneficiários líquidos da UE. No caso da Alemanha, em média e no período analisado, o benefício líquido que este EM retira do mercado único é quase nove vezes superior à contribuição líquida que faz para o orçamento da UE.

A UE pós Maastricht não prima pela transparência. As IE têm-se vindo a tornar, progressivamente, mais centralizadoras e desconfiadas, impondo a todos os EM o cumprimento de regras, economicamente, absurdas. EM como os PIIGS/GIPSI, colocados numa situação de fragilidade económica e social a que o Euro (do modo que tem sido gerido) e a crise financeira não são indiferentes, vêm-se forçados a tomar as referidas regras. É a lei do mais forte. E quando assim é, como se diz em Portugal e noutros EM, a lei é para os inimigos e os favores são para os amigos.<sup>25</sup>

## **Duas propostas para o futuro da UE**

A confusão está instalada entre os EM da UE. As contribuições para o orçamento da UE, a estagnação económica e/ou as dificuldades que vários EM atravessam são fatores que alimentam conflitos e, consequentemente, a afirmação eleitoral de nacionalismos populistas e xenófobos no continente, conduzindo a UE a um beco sem saída. Têm existido várias propostas para retirar a UE do beco sem saída em que se encontra.<sup>26</sup> Em seguida, apresentamos e discutimos duas propostas.

A primeira proposta é a de passar a pagar o orçamento europeu exclusivamente com recursos próprios (impostos europeus). A UE deve cobrar impostos que os EM não consigam cobrar e com isso aliviar e/ou eliminar as contribuições dos EM para o orçamento da UE. Isto já acontece com as taxas aduaneiras cobradas, cujas receitas não são consideradas recursos dos EM e/ou contribuições destes para o orçamento da UE.

A evolução da tributação ao nível dos EM tem sido no sentido de aumentar os impostos sobre o trabalho e o consumo e diminuir os impostos sobre os capitais. Com livre circulação de capitais, os EM retraem-se em cobrar impostos ao sistema financeiro e às grandes empresas multinacionais, com medo da fuga de capitais e/ou das referidas empresas. Pelo contrário, baixam estes impostos para atrair os capitais e as ditas multinacionais e/ou o Investimento Direto Estrangeiro (IDE) que as mesmas veiculam, conduzindo a uma situação de dumping fiscal entre EM. Ora se o impostos sobre estes

---

<sup>24</sup> Assim sucede mesmo que, para o efeito, os referidos EM tenham tido de se endividar.

<sup>25</sup> Só assim se compreende a posição da Comissão Europeia de não considerar um problema grave os excedentes comerciais excessivos alemães, excedentes que constituem uma violação das regras por parte da Alemanha.

<sup>26</sup> Veja-se, a título de exemplo, o discurso do presidente francês Emmanuel Macron em 2017, na Sorbonne: <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>

capitais e empresas fossem europeus, a opção dos referidos capitais e/ou empresas não seria, como tem sido, a de escolher os EM da UE que lhe oferecem maiores vantagens fiscais para operarem a partir de dentro do mercado único. Pelo contrário, pagariam o mesmo imposto qualquer que fosse o EM da UE onde se localizassem. A sua escolha passaria a ser operar ou não operar a partir de dentro do mercado único da UE.<sup>27</sup> Os custos associados a uma decisão de deslocalização de uma grande economia, como é a economia do mercado único da UE, são suficientemente grandes para ser preferível pagar um pouco mais de impostos e permanecer em território da UE.

A segunda proposta prende-se com o tipo de aproximação a seguir nas políticas europeias. No âmbito da política regional, Barca (2009) e Barca, McCann, & Rodríguez-Pose (2012) propõem aproximações baseadas em territórios (“place-based”), associadas a processos de decisão de baixo para cima (“bottom up”). Com a exceção dos fundos da coesão, a UE pós Maastricht tem vindo a ser dominada por aproximações horizontais (“place-neutral”) associadas a processos de decisão de cima para baixo (“top down”). A nossa proposta contempla a extensão de aproximações baseadas em territórios a todas as políticas da UE, também às políticas macroeconómicas, até como forma de articular estas últimas políticas com uma verdadeira política industrial da UE, que tanta falta faz.<sup>28</sup> As regiões são necessárias para modular, articular e adequar as várias políticas públicas e reduzir custos de atingir objetivos, isto é, tornar as políticas públicas custo-efetivas. Dependendo da natureza dos problemas, da escala mais adequada de intervenção, as regiões podem ter uma geometria variável. Isto é, podem ser subnacionais, nacionais ou supranacionais. As regiões podem, inclusive, ser constituídas por redes de cidades.

Em suma e no que diz respeito ao futuro da UE, as nossas duas propostas vão no sentido de desligar o financiamento da UE dos EM e recuperar, em novos moldes, a Europa das regiões, de forma a democratizar, articular e tornar mais adequadas (aos territórios e às pessoas que neles habitam) e custo-efetivas as políticas da UE. A nosso ver, deste modo será possível reduzir os conflitos entre EM, refundar uma UE com um rosto humano e limitar a afirmação de nacionalismos populistas e xenófobos no continente.

## Conclusões

Ao fim de uma década, a UE ainda não ultrapassou os problemas levantados pela crise financeira de 2008, sendo que a recuperação económica que apresenta é menos robusta que a dos EUA, apesar destes último país ter estado no epicentro da referida crise.

A crise da UE é mais profunda e tem a sua origem na globalização financeira, iniciada nos anos 1970's, na unificação da Alemanha, em 1989, no fim da União Soviética e da guerra fria, em 1991, no tratado de Maastricht, em 1992, e na terceira fase da União Económica e Monetária, com a fixação das taxas de câmbio e a introdução do Euro, em 1999. A crise da UE foi acentuada pelo deficiente desenho institucional da AE e pela resposta das IE à crise financeira, fatores que têm vindo a alimentar a afirmação eleitoral de nacionalismos populistas e xenófobos no continente.

---

<sup>27</sup> Acresce que ao cobrar, *ceteris paribus*, os mesmos impostos a estes capitais e/ou empresas em qualquer EM, a UE preservaria a competitividade fiscal relativa dos EM.

<sup>28</sup> No que refere às políticas macroeconómicas, no mínimo as regras do Semestre Europeu deveriam ser moduladas de acordo com os territórios (“place-based”). Em relação à política monetária, o BCE do senhor Draghi demonstrou que, dependendo das medidas, a mesma pode ser “place-based”. Este foi o caso da decisão do BCE de não dar à Grécia acesso ao *quantitative easing*.

A AE não é uma zona monetária ótima nem é uma zona monetária completa. As IE têm tentado otimizar a AE unicamente por via da flexibilização do mercado de trabalho dos EM, solução que, no mínimo, é politicamente insustentável.

A crise financeira de 2008 atingiu fortemente a banca do centro e norte da Europa, banca que tem sido credora da banca dos PIIGS/GIPSI. As IE converteram uma crise bancária numa crise de dívidas soberanas dos PIIGS/GIPSI e esta última numa crise moral, de mau comportamento e desmando dos dinheiros públicos, dos referidos EM. Com a exceção da Grécia, trata-se de uma inverdade. Insistir na inverdade, por razões eleitorais, criou uma oportunidade para destruir o modelo social europeu e fazer caminhar a UE no sentido de uma economia neoliberal de mercado. Uma parte da classe política dos PIIGS/GIPSI comprou o argumento moral das IE e suportou as políticas de austeridade com este propósito.

Não existem só transferências entre EM via orçamento da UE, também existem via mercado único. No período 2008-2016, a situação da Alemanha e de cada um dos PIIGS/GIPSI é diversa, no que refere ao orçamento da UE e ao mercado único. A Alemanha e a Itália são, em média, contribuintes líquidos do orçamento da UE, sendo que pagam menos do que 0,5% do respetivo RNB. Os restantes PIIGS/GIPSI são beneficiários líquidos. Portugal e a Grécia, os principais beneficiários líquidos do orçamento da UE, e, em menor proporção, a Itália são contribuintes líquidos do mercado único e a Irlanda, a Espanha e a Alemanha são beneficiários líquidos do referido mercado. Juntando as contribuições líquidas para o orçamento com as contribuições líquidas para o mercado único, Portugal e, em menor porção, a Itália são contribuintes líquidos da UE enquanto que a Irlanda, a Espanha, a Alemanha e, em menor proporção, a Grécia são beneficiários líquidos. No caso da Alemanha, em média e no período analisado, o benefício líquido que este EM retira do mercado único é quase nove vezes superior à contribuição líquida que faz para o orçamento da UE. Este é o resultado de uma UE pós Maastricht em que as IE se apresentam aos EM como, cada vez mais, centralizadoras e desconfiadas, a impor a lei do mais forte.

Duas propostas ajudariam a UE a sair do beco sem saída em que as IE a colocaram, a reduzir os conflitos entre EM, a refundar-se com um rosto humano e a parar a afirmação de nacionalismos populistas e xenófobos no continente: o orçamento europeu passar a ser pago exclusivamente com recursos próprios (impostos europeus), em vez de recursos dos EM; e a adoção de aproximações territoriais (“place-based”) em todas as políticas da UE, também nas políticas macroeconómicas, recuperando uma Europa das regiões em novos moldes.

## Referências

Barca, F. (2009). An Agenda for a Reformed Cohesion Policy – A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April.

Barca, F., McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152

Blanchard, O.J., & Leigh, D. (2013). Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers. *American Economic Review*, 103 (3), 117-20. DOI: 10.1257/aer.103.3.117

- Braudel, F. (1979). *Civilisation, économie et capitalisme, XVe-XVIIIe siècle*. 3 vol. Paris: Armand Colin.
- Costa, L., Martins, N.O., & Guedes de Oliveira, F. (2016). Portugal's bailout and the crisis of the European Union from a capability perspective. *Cambridge Journal of Economics*, 40(6), 1479-1496. <https://doi.org/10.1093/cje/bew007>
- Dullien, S. & Guérot, U. (2012). The Long Shadow of Ordoliberalism: Germany's Approach to the Euro Crisis. Policy Brief, European Council of Foreign Relations (ECFR)/49, February.
- Félix Ribeiro, J. (2017). A Globalização, mas não a que conhecemos. *O Economista*, Anuário da Ordem dos Economistas.
- Giavazzi F., & Pagano, M. (1990). Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries, NBER Macroeconomics Annual, MIT Press, (Cambridge, MA), 95-122.
- Gornick, J.C. (2014). High and Rising Inequality: Causes and Consequences. General Assembly 69th Session, Second Committee General Debate – Keynote Address, United Nations Secretariat, Conference Room 2. <http://webtv.un.org/watch/high-and-rising-inequality-causes-and-consequences-janet-gornick-%C3%A2%E2%82%AC%E2%80%9C-keynote-address-second-committee-2nd-meeting-69th-general-assembly/3826056194001>
- Krugman, P. (2012). *End This Depression Now*. New York: W. W. Norton & Company.
- Martins, N.O. (2011). Globalisation, Inequality and the Economic Crisis. *New Political Economy*, 16(1), 1-18.
- Mundell, R.A. (1961). A Theory of Optimum Currency Areas. *American Economic Review* 51(4), 657-665.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Roncaglia, A. (2005). *The Wealth of Ideas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Parijs, P. (2012). No Eurozone without Euro-dividend. Paper prepared for the 14th congress of the Basic Income Earth Network, Ottobrunn (Munich, Germany), 14-16 September. [http://www.fondsriceur.fr/uploads/medias/articles\\_pr/no-eurozone-without-eurodividend.pdf](http://www.fondsriceur.fr/uploads/medias/articles_pr/no-eurozone-without-eurodividend.pdf)
- WCED (1987). Our Common Future. Brundtland report. World Commission on Environment and Development (WCED).
- Wren-Lewis, S. (2016). A general theory of austerity. University of Oxford, Blavatnik School of Government (BSG-WP-2016/014), May. <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2018-05/BSG-WP-2016-014.pdf>