

Rui Peres Jorge

# OS 10 ERROS DA TROIKA EM PORTUGAL

AUSTERIDADE, SACRIFÍCIOS E EMPOBRECIMENTO.  
AS REFORMAS QUE ABALARAM O PAÍS

a esfera  dos livros

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO. . . . .	13
CAPÍTULO I A chegada da troika e a génese do memorando . . . . .	19
CAPÍTULO II Erro 1: A austeridade excessiva em Portugal. . . . .	29
CAPÍTULO III Erro 2: A apologia da austeridade por toda a Europa . . . . .	45
CAPÍTULO IV Erro 3: O poder da negação dos desequilíbrios Norte-Sul. . . . .	57
CAPÍTULO V Erro 4: A excessiva protecção dos bancos (e a recusa das reestruturações) . . . . .	69
CAPÍTULO VI Erro 5: Ajustamento laboral: violento, radical e inconsistente . . . . .	93
CAPÍTULO VII Erro 6: A reforma do Estado que não aconteceu . . . . .	109
CAPÍTULO VIII Erro 7: A TSU e a divisão dos portugueses. . . . .	121
CAPÍTULO IX Erro 8: A pobreza esquecida . . . . .	133
CAPÍTULO X Erro 9: A guerra com o Constitucional. . . . .	147
CAPÍTULO XI Erro 10: A timidez das boas políticas. . . . .	163
CONCLUSÃO . . . . .	177
NOTAS . . . . .	183
BIBLIOGRAFIA . . . . .	195

## Introdução

Quando no Verão de 2007 surgiram os primeiros sinais de tensão nos mercados financeiros, mal podíamos adivinhar que estava a ter início a maior crise internacional de décadas. A desconfiança começou a alastrar a partir do coração do problema: os bancos, a ganhar consciência das aventuras tóxicas em que se tinham enredado nos últimos anos, deixaram de emprestar dinheiro entre si, reproduzindo uma espiral de desconfiança que bloqueou as artérias do sistema financeiro. Primeiro nos Estados Unidos, depois na Europa. O optimismo de economistas e responsáveis políticos começou por resumir tudo a uma correcção passageira no inflacionado mercado imobiliário norte-americano. Nada de mais enganador. Três anos depois, a zona euro viu-se à beira do precipício. A Grécia foi colocada perante a inimaginável situação de ser deitada borda fora, a Irlanda viu o seu sistema financeiro cair aos pedaços, Portugal avançou com a primeira nacionalização desde 1975, e volta a ver-se confrontado com a má memória dos programas de ajustamento estrutural das décadas de 1970 e 1980. O FMI voltou a mandar aqui.

Dada a interdependência entre as maiores instituições financeiras internacionais, a complexidade dos produtos financeiros que tinham trocado entre si, e a dimensão da bolha de crédito criada na primeira década do século XXI, as ondas de choque da crise norte-americana e da falência do Lehman Brothers viriam fatalmente bater-nos à porta.

Mas a reacção das autoridades europeias nos últimos anos acabou por ampliar os problemas. Quer na tibieza com que se respondeu ao problema grego, quer pela imposição de uma política de austeridade em toda a região, quer pela desproporção dos ajustamentos exigidos pela troika aos países mais frágeis.

Não é por acaso que os Estados Unidos, que estiveram no epicentro do movimento de desregulação e da violenta crise financeira, experimentaram a recessão em 2008 e 2009 mas estão a crescer desde então, enquanto a zona euro só agora começa a despontar do seu torpor, com uma taxa de desemprego de 12%, quase o dobro da norte-americana.

Em Portugal, os resultados estão à vista. Sete anos depois da formação da tempestade nos Estados Unidos e três anos depois do início do programa de ajustamento, o balanço é desolador. A economia portuguesa passou por três anos de recessão e o rendimento que famílias e empresas produzem encontra-se agora aos níveis de 2003. É como se tivéssemos recuado no tempo, mas acrescentando desemprego. Mais de 800 mil pessoas procuram activamente trabalho e não o encontram. Se a estes somarmos os biscateiros, os que trabalham a tempo parcial por falta de alternativa e os que esmorecem de procurar emprego, mais de um milhão de portugueses, quase um quinto da população activa, estão desempregados. O valor só não é mais alto porque a emigração aumentou, levando à saída de mais de 100 mil pessoas por ano, muitos jovens, desbaratando-se o investimento público em educação e agravando aquele que é um dos principais défices de competitividade do país: o de competências e qualificações.

A magnitude da deterioração da situação económica foi tal que, hoje em dia, o número de postos de trabalho é inferior ao registado no final da década de 1990. Para os que preservaram o emprego, os últimos anos foram sinónimo de perda de poder de compra – na função pública mas também no sector privado, através da redução de salários e da imposição de uma carga fiscal sem precedentes. Pensionistas e beneficiários de prestações do Estado, muitos deles entre os mais vulneráveis da sociedade, não passaram ao lado da frieza da austeridade. Em três anos, e sem contar com o desemprego, o rendimento disponível das famílias recuou mais de 6% pelo efeito directo das medidas acordadas com a troika. Usando as palavras do primeiro-ministro: empobrecemos.

As consequências são o resultado de uma estratégia desenhada para equilibrar as contas públicas e externas que há anos estavam em mau estado, e para restituir alguma confiança aos mercados financeiros que, assustados com a crise, tinham deixado de emprestar dinheiro a Portugal. Nos planos da troika, a austeridade no Estado poria o défice orçamental em ordem e forçaria a uma diminuição de consumo e investimento das famílias e empresas, e logo das importações e do défice externo. A recessão e uma liberalização do mercado de trabalho promoveriam uma redução de salários que permitiria às empresas serem mais competitivas. O ajustamento custaria a início, mas seria curto e até rejuvenescedor, pois, defendiam os ideólogos da Comissão Europeia, FMI e BCE, as exportações aumentariam e a austeridade devolveria de tal forma a confiança aos investidores e aos mercados, que o investimento haveria de regressar em força, gerando crescimento.

Mas a terapia extravasou largamente as necessidades do paciente, e voltou a deixá-lo combalido. Para se ter uma ideia, 27 mil milhões de euros de austeridade só reduziram o défice em nove mil milhões de euros. O resto foi comido pela recessão e pelos juros altos da dívida, o que em parte se explica pela quase estagnação da zona euro que, comandada pela Alemanha, alinhou num ajustamento recessivo que deixou a região à beira da estagnação e da deflação. O défice externo foi extinto, mas duvida-se da sustentabilidade dessa transformação.

É sobre os erros cometidos nos últimos anos e que nos conduziram até aqui que vamos falar nos próximos capítulos. O programa de ajustamento implementado entre 2011 e 2014 foi crucialmente influenciado pelas concepções de cada uma das três instituições que compõem a troika. Embora tenha identificado muitos dos problemas e fragilidades do País e tentado enfrentar alguns deles, a receita traduziu-se na prática numa estratégia de reforma radical e ineficiente.

Assente num mau diagnóstico das causas da crise, demasiado condicionado por preconceitos ideológicos e limitado pelos poucos instrumentos de política disponíveis na zona euro, o programa acabou por exigir uma factura desproporcionada a Portugal.

No primeiro capítulo veremos o contexto em que a troika aterrou em Lisboa ainda no primeiro semestre de 2011 e como as diferentes

sensibilidades entre a Comissão Europeia, o FMI e o BCE se articularam – ao contrário do que se possa pensar, os elementos da troika não pensaram desde início por uma só cabeça, e não raras vezes entraram em choque entre si. Uma pequena incursão aos bastidores das negociações do «PEC IV», que foi uma espécie de antecâmara do memorando de entendimento, mostra-nos quão débil era o conhecimento das autoridades sobre a profundidade e a extensão da crise. Não admira que o programa tenha nascido torto.

Nos dez capítulos seguintes serão analisados dez erros de um programa de engenharia económica e social inédito em décadas. Nos capítulos II, III e IV veremos como a austeridade se revelou excessiva em Portugal e na Europa. Apesar da complexidade da crise, os técnicos da troika praticamente resumiram o problema português a desvarios orçamentais comuns aos países do Sul da Europa. Perante um historial de excesso de despesismo e endividamento públicos, a voz de comando alemã determinou uma política de austeridade generalizada que, achavam na altura, haveria de se mostrar virtuosa.

A aplicação de medidas de contracção orçamental semelhantes em todos os países, como se as economias não tivessem as suas especificidades e cada uma delas fosse um sistema isolado dos restantes parceiros comunitários, bem como a subestimação da importância da dívida privada na crise, foram falhas do ponto de vista teórico e prático que se traduziram em resultados económicos desapontantes. A zona euro também recusou, até bem tarde na crise, que os países endividados e descuidados do Sul tivessem o seu espelho nos credores ambiciosos do Norte, que emprestaram sem cautelas, e que por isso a melhor solução para a crise implicaria uma partilha de custos de ajustamento. Os credores não quiseram estimular as suas economias para facilitar o ajustamento no Sul, nem admitiram inflação mais elevada para lhes aliviar o peso do endividamento, nem tão-pouco aceitaram reestruturações de dívida que acelerassem a recuperação do sistema bancário.

A crise evidenciou a incapacidade de lidar de forma rápida e justa com o pesado fardo deixado pelos bancos, que, embora tendo sido dos principais responsáveis pela crise, foram protegidos por serem demasiado grandes para salvar e para falir. É sobre esse tratamento de privilégio das instituições financeiras que falaremos no capítulo v.

No capítulo VI olharemos para a reforma laboral, uma das pedras angulares do programa de ajustamento, e para o modo como se concentrou mais em fazer cair salários e em poupar dinheiro ao Orçamento do Estado do que em promover soluções estruturais e graduais para os problemas graves do País. Partindo de um diagnóstico correcto sobre elevados níveis de segmentação e rigidez no mercado de trabalho, a troika e o Governo aproveitaram para cortar em tudo o que pudesse baixar os custos do trabalho para empresas. Uma reforma de sentido único, pode dizer-se, que até desafiou limites constitucionais, como o direito à contratação colectiva ou a impossibilidade de despedimento sem justa causa.

O enviesamento ideológico do programa e a primazia dos objectivos orçamentais de curto prazo ficaram também evidentes em outros erros. Por exemplo, na forma como o programa de ajustamento trocou uma tentativa de reforma efectiva do Estado por cortes cegos em salários de funcionários públicos e pensões que esbarraram no Tribunal Constitucional (capítulo VII); no modo como se negligenciaram os efeitos da crise sobre as classes sociais mais desprotegidas (capítulo IX); ou ainda na forma como se acicataram as divisões sociais entre novos e velhos, ricos e pobres, Estado e sector privado, para promover os objectivos políticos das autoridades (capítulo VIII).

O décimo e último erro fica guardado para as boas políticas que, apesar de terem apontado no sentido certo, chegaram tarde ou ficaram aquém do desejável. É o caso da redução de rendas excessivas na energia e nas parcerias público-privadas, os avanços na união bancária europeia, ou o reconhecimento de que os países do Norte da zona euro têm um papel central no ajustamento da região.

Na conclusão vamos olhar para o significado do regresso aos mercados e para o Portugal que fica depois da crise e da aplicação do programa de ajustamento desenhado em estreita articulação entre a troika e os governos nacionais.

## A chegada da troika e a génese do memorando

**R**ecuemos por uns instantes até ao início de Março de 2011. A troika ainda não tinha sido chamada, mas a Comissão Europeia e o BCE já por cá andavam. Durante duas semanas, à revelia da oposição e até do Presidente da República, técnicos das duas instituições fecharam no Ministério das Finanças o que viria a ser o «PEC IV», a derradeira tentativa para evitar que Portugal seguisse o exemplo grego e irlandês, e pedisse assistência financeira à mal-afamada troika.

Os antecedentes são conhecidos. A crise financeira germinada nos Estados Unidos contagiou-se viralmente à Europa, tendo provocado ainda em 2008 a nacionalização do sistema bancário na Islândia, a emissão de uma garantia pública sobre o sistema financeiro irlandês, e a nacionalização do BPN em Portugal. Embora na altura se achasse que os riscos estavam circunscritos, no ano seguinte os problemas financeiros degeneraram numa crise de dívida pública, agravando as dificuldades da banca. Os fluxos de financiamento pararam e os bloqueios agigantaram-se quando ficou claro que a zona euro não dispunha dos instrumentos necessários para lidar com uma crise que, mais que orçamental, era uma crise de dívida externa, na qual os seus bancos estavam enterrados até ao pescoço. As economias mais pequenas e endividadas não aguentaram o choque.

A contaminação da crise à Europa avançou, indiferente às políticas de austeridade que o Velho Continente tinha entretanto abraçado, e

derrubava um país após outro. Primeiro a Grécia em Maio de 2010, depois a Irlanda em Novembro, e agora, no arranque de 2011, Portugal, a última barreira antes de o vírus ameaçar Madrid e Roma – dois gigantes para os quais, todos sabiam, não havia dinheiro que chegasse para resgatar.

O «PEC IV», moldado neste ambiente de grande desorientação, foi o ponto de partida para o programa de ajustamento que decorreu entre 2011 e 2014. Revisitá-lo, antes de nos lançarmos na análise dos erros da troika em Portugal, ajuda a perceber a forma como as autoridades nacionais e europeias subestimaram a dimensão da crise e das consequências da receita de ajustamento que prescreveram.

Segundo este documento, o rendimento produzido por empresas e famílias num ano, aquilo a que os economistas chamam de produto interno bruto (PIB), recuaria menos de 1% em 2011, mas voltaria a crescer logo no ano seguinte. A taxa de desemprego, de 10,8% da população activa no final de 2010, acusaria marginalmente a recessão, mas voltaria a recuar para valores inferiores a 10% em 2014. O défice público, isto é, a diferença entre as receitas e as despesas do Estado, previsto para 2014 ficava-se por uns miraculosos 1% do PIB – cerca de um terço da melhor marca de sempre da história democrática portuguesa. E a dívida pública nunca ultrapassaria os 90% do PIB.

Inútil será dizer que qualquer semelhança com a realidade é pura coincidência, porque não as encontrará. Entre 2010 e 2013, o PIB caiu seis vezes acima do previsto no «PEC IV» e a recuperação só começou, tímida, em 2014. O desemprego escalou para mais de 16%, afectando directamente perto de um milhão de portugueses, metade dos quais sem emprego há mais de um ano. O défice orçamental no final de 2013 ficou próximo dos 5% do PIB, e a dívida ultrapassou os 120% do PIB.

Se falar com os responsáveis pelas previsões da altura, tanto do lado da Comissão Europeia e do BCE como do Governo, com elevada probabilidade dir-lhe-ão que as trajectórias eram consideradas difíceis, mas alcançáveis. Este é um retrato do pouco discernimento das autoridades nos primeiros meses de 2011. Considerando a profundidade da crise que se seguiu, percebemos o optimismo deslocado e o falhanço da teoria de que a austeridade pode ser expansionista, uma ideia perigosa que marcou todo o programa de ajustamento.

O consenso entre as autoridades dizia que o problema das economias sob pressão era essencialmente orçamental e que era preciso mostrar empenho e determinação, sem olhar a custos. Reproduzindo as palavras de um alto responsável do Ministério das Finanças da época, a preocupação por essa altura era só uma: «Convencer os mercados, sinalizar aos mercados um compromisso forte» com a redução do défice orçamental. No fundo, «agarrar o problema pelos cornos».

O desafio era, infelizmente, bem mais complexo, e a crise não se deixou dominar pelas decisões nacionais. Com a excepção da Grécia, as maiores fragilidades nacionais não eram sequer orçamentais. A elas juntavam-se outros desequilíbrios e deficiências graves na arquitectura institucional da zona euro. Infelizmente, em 2011, nenhum responsável, nem em Portugal nem na Europa, estava preparado para assumir a dimensão do desafio.

Enquanto José Sócrates e o seu ministro das Finanças gizavam com o BCE e a Comissão Europeia uma resposta orçamental em que poucos observadores externos acreditavam, na oposição, à frente do PSD, estava Pedro Passos Coelho, que cavalgava um discurso populista sobre a capacidade de resolver os problemas do País cortando nas gorduras do Estado, nomeadamente no número de motoristas e na frota automóvel dos membros do Governo<sup>1</sup>.

A 23 de Março, o agora primeiro-ministro acabaria por votar contra a aprovação do «PEC IV» no Parlamento, alinhando com todos os restantes partidos da oposição, o que conduziu à pré-anunciada queda do governo de José Sócrates. O resgate estava a poucos dias de distância.

## O resgate inevitável

O chumbo parlamentar transformou o muito provável em inevitável e urgente. Incapaz de gerar consensos políticos e com um governo demissionário, sem plano de ajustamento nem apoio da Comissão e do BCE, o País chegava ao fim da linha. Já nem as autoridades europeias acreditavam que se pudesse evitar o resgate, e o mercado fechou-se.

Os bancos nacionais, que há vários meses dependiam de empréstimos do banco central em Frankfurt, entraram em contagem decrescente

para a chegada da troika e recusaram-se a comprar mais dívida pública nacional – um comportamento para o qual contribuíram indicações do BCE, via Carlos Costa, governador do Banco de Portugal<sup>2</sup>. A tentativa do Tesouro português em atrair investidores estrangeiros, mesmo que para dívida de muito curto prazo, esbarrou nos departamentos de avaliação de risco e de investimento dos bancos, especialmente depois de sucessivos cortes nas notações de risco da dívida pelas principais agências de *rating*. Os juros a dez anos, que em Fevereiro tinham ultrapassado a barreira psicológica dos 7%, superavam agora os 8%, revelando a desconfiança dos investidores. No Terreiro do Paço, Teixeira dos Santos fazia estimativas ao dinheiro que teria nos cofres do Estado no final de Março e concluía que a folga ficava-se pelas poucas centenas de milhões de euros.

No entanto, nem todos os sinais de alarme convenciam José Sócrates: o primeiro-ministro parecia disposto a ir até às últimas consequências para adiar o pedido de assistência financeira para lá das eleições legislativas – que haveriam de ser marcadas pelo presidente para o início de Junho. Alguém haveria de quebrar, mas não seria o governo dele, que considerava ter feito tudo para evitar a vinda da troika para Portugal.

Mas a 6 de Abril tudo se precipitou. Nessa manhã, um leilão de bilhetes do Tesouro ficou quase deserto: de mil milhões de euros com um juro atractivo de 6%, só 100 milhões foram comprados por investidores estrangeiros. Bancos nacionais e entidades públicas compraram o resto e evitaram o pior, mas o sinal era claro: Portugal estava fora dos mercados. A manhã de gelo nas salas do IGCP, o instituto que gere a dívida pública, forçou o clique para o ministro das Finanças. Teixeira dos Santos ainda terá tentado convencer Sócrates a avançar com um pedido de assistência, mas, frustrado, acabou por contrariar as orientações do primeiro-ministro ao fim da tarde.

«O país foi irresponsavelmente empurrado para uma situação muito difícil nos mercados financeiros [com o chumbo do «PEC IV»]. Perante esta difícil situação, que podia ter sido evitada, entendo que é necessário recorrer aos mecanismos de financiamento disponíveis no quadro europeu em termos adequados à actual situação política», escreveu o ministro, numa resposta por *e-mail* ao *Jornal de Negócios*. A notícia foi

para o ar às seis da tarde dessa quarta-feira. Duas horas e meia depois José Sócrates, sem mais opções, e sentindo-se traído também pelo seu ministro, declarou ao País que iria «dirigir à Comissão Europeia um pedido de assistência financeira».

## **Portugal conhece a troika**

O maior programa de engenharia e económica e social a que Portugal foi sujeito em décadas foi definido nas duas últimas semanas de Abril de 2011, com um governo demissionário e em ambiente de pré-campanha eleitoral.

No dia 11, os primeiros técnicos da troika chegaram a Lisboa, e a 18 de Abril, Jurgen Kroeger (Comissão Europeia), Rasmus Ruffer (BCE) e Poul Thomsen (FMI), os chefes de missão, iniciavam as reuniões que haveriam de fazer nascer o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).

Os trabalhos partiram do «PEC IV» mas extravasaram em muito a estratégia definida em Março, que quase se limitava à dimensão orçamental. Tal como já acontecera na Irlanda e na Grécia, faltavam definir reformas estruturais para o médio prazo e um plano de redução de endividamento e de estabilização do sistema financeiro. Nessas primeiras semanas ficaram evidentes as diferentes sensibilidades das instituições da troika, contam vários protagonistas que intervieram nas reuniões.

O FMI distinguiu-se pelo enfoque nas reformas que visavam liberalizar e flexibilizar a economia e pela preocupação em criar melhores mecanismos de controlo e gestão orçamentais, nomeadamente nas empresas públicas e nos hospitais. O Fundo não escondeu algum desconforto sobre a ambição do ajustamento orçamental inicial e, no primeiro almoço de trabalho, foi Poul Thomsen, o dinamarquês que já era também responsável pelo programa grego, que propôs um alívio da trajectória de redução de défice definida no «PEC IV». Durante o programa de ajustamento, e apesar da sua má fama, o FMI revelou-se, pelo menos em palavras, menos focado nos resultados orçamentais.

Jurgen Kroeger, um economista alemão veterano nas lides europeias, acedeu à flexibilização – que se veio a revelar insuficiente – mas foi a