

PROGRAMA DE AJUSTAMENTO

O legado da Troika, dez anos depois

Passaram dez anos desde que Portugal anunciou que precisava de um empréstimo do FMI e da UE. Em troca, comprometeu-se com um programa de ajustamento. Os seus objetivos foram cumpridos?

Texto Nuno Aguiar

O dia 6 de março marcou o décimo aniversário do anúncio do pedido de resgate português, anunciado por José Sócrates numa declaração ao País. A moeda de troca pelo empréstimo de 78 mil milhões de euros do FMI e da União Europeia foi a assinatura de um memorando de entendimento que comprometia o País com uma descida rápida do défice e a execução de reformas, com especial ênfase no mercado de trabalho. Seguiu-se uma era de austeridade muito dura, com cortes de despesa e subidas de impostos em ambiente recessivo e uma explosão da taxa de desemprego. Dez anos depois, qual é o legado desse período?

Para responder a esta pergunta do lado das contas públicas temos de recuar até ao mundo pré-pandemia. O terramoto Covid-19 anulou parte do caminho percorrido desde 2011, mas o que tinha acontecido até aí? A primeira metade da estrada teve múltiplos obstáculos. O maior deles foi a contração da economia. Descer o défice em recessão é como empurrar uma pedra numa subida muito inclinada. Subir impostos, por exemplo, pode não dar mais receita fiscal ao Estado. Além disso, os resgates bancários do BES e do Banif foram criando novas pressões sobre as contas do Estado.

Perante aquelas dificuldades iniciais, as metas de défice tiveram de ser revistas mais do que por uma vez ao longo do pro-

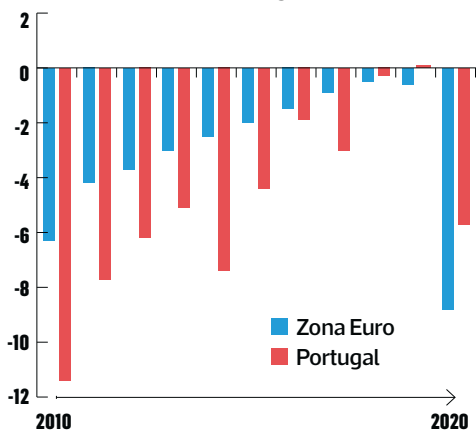


A austeridade foi aplicada no momento errado, durante uma recessão, e não resultou. Os programas de ajustamento criaram novos problemas

Paul De Grauwe
Professor da London School of Economics

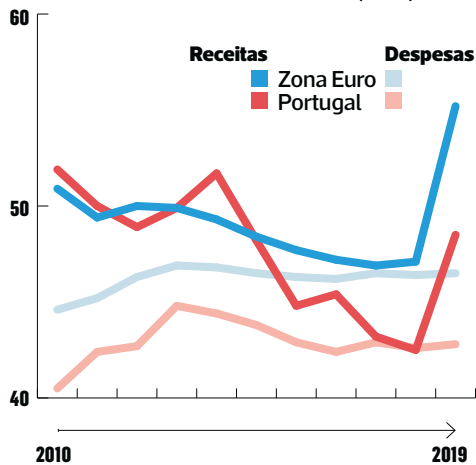
> SALDO ORÇAMENTAL (% DO PIB)

O saldo das contas públicas portuguesas atingiu o equilíbrio em 2019. Com a pandemia, regressaram os défices



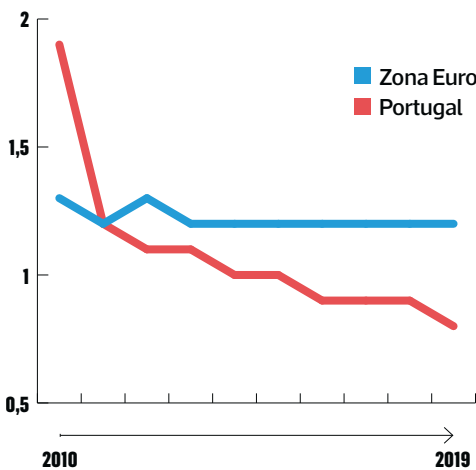
> RECEITA E DESPESA PÚBLICA (% DO PIB)

As receitas subiram num primeiro momento, mas o maior ajustamento em Portugal veio da despesa pública



> GASTOS COM A DEFESA (% DO PIB)

A despesa com a Defesa foi caindo nos últimos anos. Está agora abaixo da média do euro



grama, primeiro em 2012 e, depois, em 2013. Inicialmente, o défice de 2013 não deveria ultrapassar os 3% do PIB, um objetivo que acabou revisto para 5,5%. Em entrevista à RTP, Passos Coelho justificava parte da derrapagem no facto de a poupança ter crescido mais do que se pensava, com o consumo a afundar. Um título do *Jornal de Negócios* brincava: “Portugueses estão a viver abaixo das suas possibilidades”.

A segunda metade do caminho, já fora do programa de ajustamento, foi mais fácil, com o regresso ao crescimento económico, uma Comissão Europeia mais flexível e uma política monetária mais ativa. Portugal chega a 2019 com o primeiro excedente da sua democracia, longe do défice de dois dígitos que atingiu em 2010.

“Antes da pandemia, Portugal tinha regressado ao equilíbrio orçamental e a dívida estava a cair. Se isso teve que ver com os programas é outra história. O novo governo [de António Costa] deixou de lado alguns dos elementos do programa de austeridade”, afirma Paul De Grauwe, professor da London School of Economics e vice-presidente do Conselho das Finanças Públicas. “A austeridade foi aplicada no momento errado, durante uma recessão, e não resultou. Os programas de ajustamento não melhoraram as coisas, criaram novos problemas, como mais instabilidade política.”

Ricardo Arroja vê as conquistas nas contas públicas como resultado “essencialmente da política monetária do BCE e de escolhas orçamentais (subexecução do investimento público) que ajudaram no curto prazo a expensas de longo prazo”. “Mas continua a faltar na gestão das contas públicas uma orçamentação por objetivos sem a qual não será possível aferir a bondade e a eficiência da despesa pública em determinadas áreas”, acrescenta o economista e ex-cabeça de lista da Iniciativa Liberal às Europeias.

AS REFORMAS FORAM ESTRUTURAIS?

Do lado das chamadas “reformas estruturais”, o legado é menos consensual. Talvez o único ponto em que parece claro que houve uma transformação é a relação com o exterior. As exportações ganharam peso na economia e a balança comercial

equilibrou-se (muito graças ao papel do turismo). Após a injeção de muitos milhões de euros, o setor bancário deverá estar mais sólido do que há dez anos. No mercado de trabalho, houve também mudanças estruturais – é mais barato despedir, há menos dias de férias, mexidas nas horas extraordinárias, menos tempo de subsídio de desemprego –, mas a sua sobrevivência é menos certa, com os partidos à esquerda do PS a continuarem a exigir a eliminação destas alterações. Até agora, o Governo tem resistido.

“A política da Troika serviu um propósito: aproveitar a crise, entretanto aprofundada pelas políticas de austeridade, para privatizar e transferir direitos dos trabalhadores para os patrões”, critica João Rodrigues, investigador do Centro de Estudos Sociais, da Universidade de Coimbra. “Na esteira da Troika consolidou-se um modelo ‘Flórida da Europa’, à boleia do nexa finança-construção-turismo, que igualmente contribuiu para o tal reequilíbrio da balança corrente pelas exportações.”

Ricardo Arroja não podia ter uma opinião mais distante, considerando que “o programa serviu melhor o País nas reformas estruturais do que nas contas públicas”. “Temos hoje uma economia que tem um mercado de emprego mais dinâmico do que aquele que existia antes da Troika e que encontrou no mercado imobiliário uma poderosa forma de concretizar o seu potencial turístico. A reforma laboral de 2012 e os programas de atração de investimento estrangeiro no imobiliário foram importantes”, acrescenta.

Mas quase todos parecem concordar com a ideia de que, seja devido à insuficiente execução seja pelas próprias prioridades do programa, ele deixou muito por fazer e muitas áreas sem progresso visível. Arroja cita dois campos em específico em que os avanços foram desafortunados: Justiça e banca. Na primeira, o economista fala de uma “ineficiência assustadora”, que não é explicada pela falta de recursos humanos. “Faltam gestão de produtividade, transparência processual e uma reforma que retire a Justiça do jugo da corporação do direito, colocando-a ao serviço dos cidadãos e das empresas.” Do lado da banca, embora reconheça algum

progresso, “fica a ideia de que a Troika desvalorizou o assunto”.

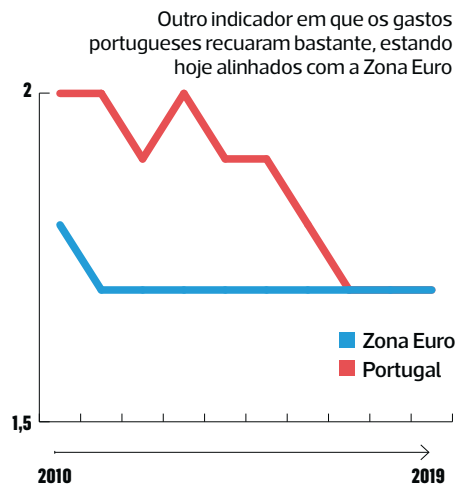
Outra crítica comum é referir que o programa – e a sua concretização – se concentrou excessivamente na reforma do mercado de trabalho e menos no mercado de produto, onde as mudanças foram muito menos intensas. “Continuamos com preços de energia e de telecomunicações muito elevados em termos comparativos com outros países europeus. Acresce a existência de mercados protegidos, como o do transporte urbano e ferroviário, o que limita o investimento e a inovação”, afirma João Cerejeira, professor na Universidade do Minho.

Além disso, também não houve uma verdadeira reforma do Estado. Talvez fosse o tema mais debatido durante o programa de ajustamento (Paulo Portas chegou a apresentar um “guião”), mas ele nunca avançou. “Não foi aproveitado o momento em que se cortaram salários e se alterou o horário de trabalho para proceder a uma verdadeira reforma, em termos de avaliação de desempenho, reorganização dos serviços, descentralização de competências, etc. A Administração Pública que temos atualmente não é muito diferente da que havia em 2009”, nota João Cerejeira.

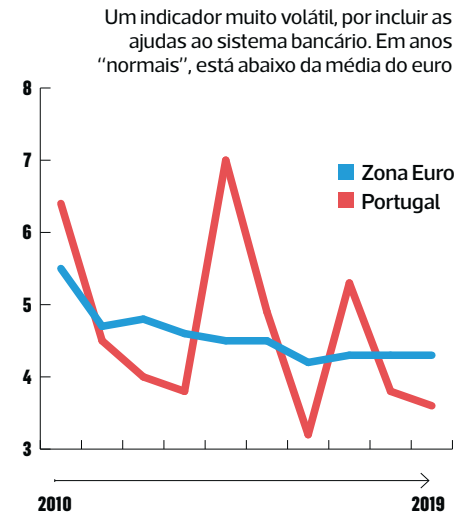
Mas será possível que o programa de ajustamento não tenha feito mais, porque simplesmente não estava desenhado para isso? É isso que acha João Rodrigues. O memorando “não contemplava qualquer processo de modernização inclusiva da economia portuguesa”. Para o economista, o facto de ter sido desenhado para proteger os credores fez com que “a única dimensão em que a desvalorização interna, através do desemprego de massas, funcionou foi a do reequilíbrio da balança corrente, mas com custos sociais brutalmente elevados”.

Por último, uma mudança nos últimos anos que é difícil de atribuir diretamente ao programa, mas que é impossível dissociar dele, é o destino dos grandes grupos económicos, como o BES e a PT, cujo colapso e/ou venda a investidores estrangeiros acabou por resultar numa “menor dependência dos principais grupos económicos do poder político”, refere Cerejeira.

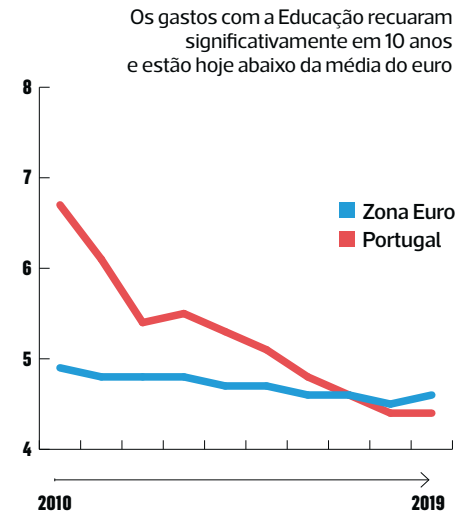
> SEGURANÇA (% DO PIB)



> ASSUNTOS ECONÓMICOS (% DO PIB)



> EDUCAÇÃO (% DO PIB)



LEGADO CONFUSO

Que legado deixou a presença da Troika? É uma pergunta difícil de responder. Foram anos de enorme tensão social, com manifestações frequentes e, nalguns casos, violentas. Uma geração inteira ainda carrega as cicatrizes daquela crise. No campo político, o programa abriu um fosso no sistema partidário português, separando claramente esquerda e direita e lançando as sementes para o nascimento da Geringonça.

João Borges de Assunção, responsável pelo Católica Lisbon Forecasting Lab, explica que se cristalizou na sociedade portuguesa uma rejeição daqueles anos. “A imagem desses anos é vista como negativa pela maioria das pessoas, pelo que não parece haver nem herança nem aprendizagem. O



Primeira parte

As metas do programa de ajustamento tiveram de ser revistas por diversas vezes, devido à dificuldade em descer o défice

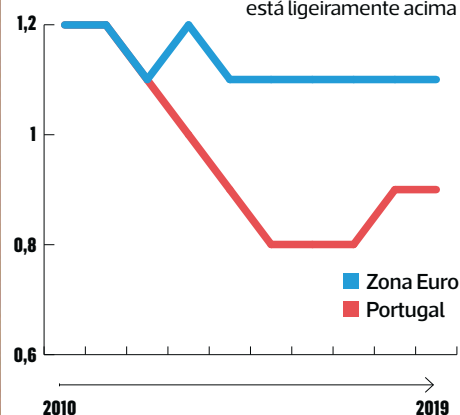


Uns acham que a Troika nos salvou; outros acham que ela nos subjugou a sacrifícios desnecessários

Ricardo Arroja
Economista

> CULTURA (% DO PIB)

Os gastos nesta área têm estado abaixo de 1% do PIB, enquanto a média da Zona Euro está ligeiramente acima



dinheiro dos empréstimos foi útil naqueles anos e agora já foi gasto”, diz à EXAME.

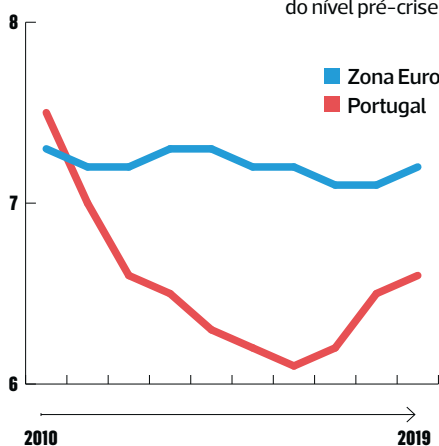
Ricardo Arroja também reconhece que a falta de consenso sobre a utilidade da intervenção da Troika torna o seu legado complicado de avaliar. “Uns acham que a Troika nos salvou; outros acham que ela nos subjugou a sacrifícios desnecessários”, aponta o economista, para quem o programa não deixou uma “marca definitiva”, exceto talvez na forma como são vistas as contas públicas. “Creio que há hoje um nível de exigência maior relativamente às escolhas políticas, sobretudo do ponto de vista orçamental.”

De facto, com o trauma da austeridade ainda fresco na memória dos portugueses, o controlo das contas parece ter-se tornado um trunfo eleitoral. Basta ver a forma como o Governo e o PS celebraram o excedente orçamental de 2019 e como, perante um choque económico de dimensão histórica, colocam no terreno um dos estímulos menos ambiciosos de toda a Europa, justificando-o com a necessidade de controlar o défice.

Antes das eleições de 2019, Pedro Magalhães, investigador do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, notava à VISÃO que “o Governo decidiu usar a bandeira da disciplina orçamental” e que “ninguém à direita diz algo diferente e, mesmo à esquerda, não parecem querer assumir-se como inimigos desse objetivo perante o seu eleitorado potencial”. Uma reviravolta curiosa, tendo em conta que

> SAÚDE (% DO PIB)

Mesmo com alguma recuperação recente, os gastos com a saúde continuam muito longe do nível pré-crise



JOSE CARLOS CARVALHO

foi um primeiro-ministro de um executivo PS que anunciou a vinda da Troika para Portugal.

A RECEITA PARA UMA NOVA CRISE

O décimo aniversário do pedido de resgate coincide com um novo período de crise em Portugal e, neste caso, por todo o mundo. A pandemia forçou empresas a fechar portas e limitou drasticamente o consumo. Ambas as crises têm naturezas diferentes e, talvez acima de tudo, a que estamos a viver é muito mais transversal. Mas a reação a ambas não podia ter sido mais diferente por parte de governos e instituições. A ordem agora é para colocar todos os recursos possíveis no apoio à economia e deixar a preocupação do défice para mais tarde. Foram aprendidas lições?

“A primeira lição é: quando há uma recessão, não devemos fazer austeridade. Já o sabíamos, mas desaprendemos. A segunda lição é que nem sempre é melhor cortar na despesa, em vez de aumentar impostos”, refere Paul De Grauwe à EXAME, referindo-se ao facto de, em crise, reduções na despesa terem um efeito mais negativo na economia do que subidas de impostos.

João Rodrigues sublinha os mesmos pontos, assinalando que esta crise mostra como instituições mais ativas poderiam ter travado a pressão dos mercados sobre a dívida dos países e evitado uma austeridade apressada. “Um banco central controla as taxas de juro dos títulos denominados na moeda por si emitida, o que indica que a crise a que Portugal e o resto da periferia foram sujeitos era evitável”, aponta.

O que temos até agora na reação à crise pandémica? Um BCE a impedir agravamentos dos juros, uma Comissão Europeia que suspende as regras orçamentais e pede mais estímulos à economia e uma UE que chega a acordo para criar um fundo de recuperação comum para empurrar a retoma. Ao mesmo tempo, instituições como o FMI pedem mais agressividade aos governos no apoio à economia, principalmente na Europa. Estamos a quilómetros de distância da prescrição anterior.

João Borges de Assunção aconselha prudência nestas conclusões. “A crise económica atual é diferente na medida em que são as políticas sanitárias de confinamento a agravar a dimensão da recessão”, argumenta.

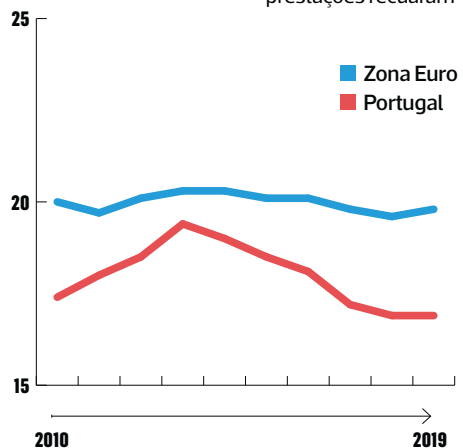


JOSE CARIA

Segunda parte
 Já fora do programa de ajustamento, com crescimento e instituições mais flexíveis, a descida do défice foi mais fácil

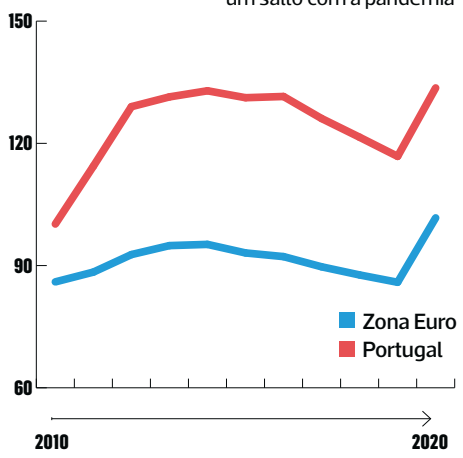
> APOIOS SOCIAIS (% DO PIB)

Embora as pensões por velhice tenham continuado a aumentar, os gastos com outras prestações recuaram



> DÍVIDA PÚBLICA (% DO PIB)

Depois de ter começado a descer nos últimos anos, a dívida pública portuguesa voltou a dar um salto com a pandemia



“As respostas orçamental e monetária estão a tentar compensar parcialmente esse choque. Quando a vida social normalizar é que veremos o tipo de reação à crise.”

Porém, é complicado não olhar para os últimos meses como um progresso em relação a 2010-2011 na capacidade de reagir a um choque. “Apesar de todas as limitações e críticas que se possam fazer na crise atual, as políticas europeias têm promovido a coesão entre os vários países, ao contrário do que sucedeu há dez anos”, nota Cerejeira. As tensões entre Norte e Sul continuam lá, mas não vemos cartazes de Angela Merkel com bigode de Hitler nas ruas de Lisboa.

Ricardo Arroja reconhece que o programa da Troika poderia ter sido contracíclico e que isso teria permitido menores sacrifícios, mas nota que a economia tinha um desequilíbrio externo que teria sempre de ser corrigido. “Se há lição que eu acho que se deveria retirar daquele período é que a UE deve prestar muita atenção aos desequilíbrios estruturais das economias europeias, porque, no limite, são estes que criam as assimetrias regionais que levam às crises soberanas”, diz o economista.

O elefante no meio da sala é a dívida pública. Depois de ter aumentado até mais de 130% do PIB no pico da crise e começado a descer lentamente a partir de 2014, ela regressou agora a um nível muito semelhante a esse. A pedra provavelmente terá de ser novamente empurrada. Falta saber a inclinação do terreno. **E**