



Le Monde Diplomatique - edição portuguesa, II Série, n.º 9 (Julho 2007)

Neoliberalismo e Crise do Projecto Europeu

João Rodrigues e Ricardo Paes Mamede

Em entrevista a um diário português, o comissário europeu para a fiscalidade afirmava que, num contexto de livre circulação de capitais, «harmonizar as taxas de IRC é acabar com a concorrência fiscal» à escala da União Europeia, responsável, na sua opinião, pela criação de «um melhor ambiente para os negócios»¹. Alguns dias mais tarde José Sócrates reunia com grandes capitalistas nacionais ligados à banca e ao sector da construção. Pedia-lhes ajuda na captação de capitais estrangeiros que compensem a quebra do investimento público, explicável pela «necessidade» de cumprir os critérios estabelecidos pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento para as finanças públicas nacionais. Em troca, o governo prometia menos «obstáculos» na aprovação de grandes projectos de investimento e um maior envolvimento do sector privado na gestão de serviços e equipamentos públicos². Entretanto, o Banco Central Europeu anunciava novas subidas das taxas de juro de referência. Isto num contexto de tímida recuperação económica, com as famílias fortemente endividadadas, com a inflação a níveis reduzidíssimos e com a taxa de desemprego acima dos 8% à escala da União Europeia. Simplesmente porque os seus responsáveis temem o fim da «moderação salarial» que tem sido na realidade uma das grandes responsáveis pela prejudicial compressão da procura à escala da União.

¹ *Jornal de Negócios*, 14 de Junho de 2007.

² *Diário Económico*, 18 de Junho de 2007.

Estas notícias recentes ilustram bem as dinâmicas perversas em que a União Europeia está trancada, fruto do lastro deixado pelas escolhas políticas realizadas nos anos oitenta e noventa, durante a fase de maior fôlego do processo de integração europeia, e que foram responsáveis pela criação dos arranjos institucionais em que este assenta hoje. Arranjos esses que ajudam a explicar a medíocre performance económica europeia, uma das principais razões para a sua crise, mas que também explicam a percepção fundada de que as orientações que têm formatado a integração são hoje, para todos os efeitos, «*o cavalo de Tróia da globalização neoliberal*»³. De facto, desemprego, crescimento anémico, aumento das desigualdades, diminuição do peso dos rendimentos do trabalho na riqueza nacional – cujo peso no PIB da EU-15 passou de 65% em 1980 para 57% em 2005 – e pressões acrescidas para a mercadorização de esferas crescentes da vida em sociedade são sintomas de uma crise que ameaça o projecto europeu. Compreender algumas das suas origens implica perceber de que forma o neoliberalismo está inscrito na arquitectura do regime económico europeu.

A perversidade da «regulação assimétrica» da economia europeia

A União Europeia vive hoje num quadro de «regulação assimétrica»⁴. De um lado, a UE atingiu níveis ímpares de integração económica internacional com a constituição de um mercado interno unificado - em que a Comissão Europeia é dotada de instrumentos e de vontade política para alargar a lógica do mercado interno e da concorrência «livre e não falseada» a esferas cada vez mais alargadas da vida em sociedade - e de uma moeda única - gerida politicamente pelo Banco Central Europeu. Porém, estes dois pilares fundamentais da integração europeia – mercado comum e moeda única – coexistem com uma fragmentação nacional dos regimes fiscais, da legislação laboral, da política social ou da política ambiental cujo grau de harmonização é diminuto ou mesmo inexistente. Esta assimetria de regulação – que impõe regras comuns nuns domínios e descentraliza as responsabilidades políticas noutros – orienta perversamente as políticas públicas nacionais no sentido da erosão dos direitos sociais, ambientais ou laborais, bem como da justiça dos sistemas fiscais.

³ Bernard Cassen, «Em debate: o futuro da Europa», *Le Monde Diplomatique*, Maio de 2007.

⁴ Otto Holman, «Asymmetrical regulation and multidimensional governance in the European Union», *Review of International Political Economy*, Outubro de 2004.

É que a legislação social, ambiental, laboral e fiscal de cada país reflecte-se nas estruturas de custos das empresas domésticas e, por conseguinte, na sua capacidade de competir com concorrentes externos. Assim, no contexto de um processo de integração entre países com regras muito divergentes, ou existe uma harmonização da legislação, ou então as autoridades públicas de cada país serão recorrentemente pressionadas a aproximar o grau de exigência social, ambiental, laboral e fiscal dos níveis mínimos praticados entre os países participantes no processo de integração – sob o risco de verem a produção nacional e o emprego postos em causa pelos concorrentes internacionais. Isto é, na ausência de uma harmonização politicamente conduzida, tenderá a emergir uma harmonização por baixo que é imposta pelas pressões concorrenciais.

Os efeitos destas medidas sobre os padrões de desenvolvimento social são óbvios. Em nome da competitividade e da preservação dos postos de trabalho, comprime-se o crescimento dos salários e dos direitos laborais, aumentam-se os horários de trabalho, relativiza-se a responsabilidade ambiental das empresas. Particularmente grave, a integração económica, sem harmonização fiscal sobre os rendimentos do capital, tende a instituir a prática de procurar relançar a economia, ou de a tornar mais «sedutora» para o investimento estrangeiro, através de um dos poucos instrumentos de política disponível: a redução dos impostos sobre os lucros. Isto só acentua uma perversa concorrência fiscal – de duvidosa eficácia económica – a qual não só coloca restrições adicionais à realização de despesa pública, como força os estados a financiarem-se cada vez mais com base em impostos sobre os rendimentos do trabalho e sobre o consumo – o que na maioria das vezes significa que os Estados se financiam de forma cada vez mais injusta.

Estes processos poderão ser tanto mais intensos quanto maior for o desnível de desenvolvimento entre os espaços nacionais que participam no processo de integração. De facto, é hoje evidente, por exemplo, que a concorrência fiscal teve um forte impulso com a mal planeada expansão da União ao leste europeu. Isto é em parte o resultado destas economias terem aderido à União sabendo que o instrumento dos fundos estruturais, destinado a gerir politicamente o processo de integração de economias com padrões de especialização e estruturas de custo muito distintas, já não teria o mesmo alcance financeiro que teve quando foi desenhado para as economias do sul da Europa. Assim, os governos ferozmente neoliberais dos novos estados-membros procuraram

jogar a cartada da «sedução» fiscal ao investimento estrangeiro. E acenaram também com uma força de trabalho qualificada e com níveis salariais relativamente baixos. Tal só tem acentuado os desenvolvimentos perversos acima referidos⁵. Com uma agravante: as opiniões públicas dos países mais ricos, confrontadas com procedimentos que percebem como não-cooperativos, tenderão a bloquear cada vez mais as contribuições nacionais para o orçamento comunitário. Isto num momento em que o seu aumento seria cada vez mais importante para, através de transferências para as regiões mais pobres, travar os mecanismos cumulativos de polarização social e espacial que inevitavelmente resultam de um incremento do poder e da escala das forças de mercado. Numa notável entrevista, Jean-Paul Fitoussi, um dos mais prestigiados economistas franceses, sintetizou esta perversa engrenagem: *«na ausência de outros instrumentos de política económica, é como se os governos só tivessem à sua disposição políticas tendentes a reduzir os custos relativos do trabalho através da concorrência fiscal e social»*⁶. Na mesma entrevista, Jean-Paul Fitoussi compara a União a uma *«espécie de tragédia grega: a partir do momento em que os instrumentos de gestão da política económica estão bloqueados, os governos não têm outra escolha a não ser praticar políticas económicas que agravam a situação»*.

O desemprego como objectivo da política económica?

De facto, vários dados empíricos sugerem que as elevadas taxas de desemprego registadas em muitos países europeus são em larga medida o resultado dos bloqueios gerados pelas opções de política económica que ficaram cristalizadas nos tratados de Maastricht e de Amsterdão e que têm imposto uma trajectória de crescimento anémico, particularmente evidente desde a adopção da moeda única em 1999. É hoje reconhecido que o regime da política monetária da zona euro, único instrumento de política económica à escala da União, tem um enviesamento deflacionário. Este é bem visível no objectivo prosseguido para a taxa de inflação que se situa em torno dos 2% e que o Banco Central Europeu (BCE), no cumprimento estrito do mandato que lhe foi

⁵ Por exemplo, o governo conservador sueco, com a cumplicidade aparente dos sociais-democratas, eliminou recentemente o imposto sobre as grandes fortunas perante a ameaça crescente de «fuga» para os países bálticos com um regime fiscal mais favorável (*Alternatives Economiques*, Maio de 2007).

⁶ *Alternatives Economiques Hors-série*, nº72, 2007.

conferido, insiste em prosseguir mesmo que isso implique prejudicar o crescimento económico e a criação de emprego⁷.

Particularmente relevante neste contexto é o poder de que o BCE dispõe para tomar decisões de política económica sem ter de prestar quaisquer contas aos poderes democráticos nacionais ou europeus⁸. Esta independência face aos poderes públicos, sem paralelo à escala mundial, tem como reverso a dependência do BCE relativamente a um estatuto que, na verdade, reflecte uma concepção da política monetária no mínimo questionável. Segundo esta concepção, a política monetária não teria quaisquer efeitos de longo prazo sobre as variáveis reais da economia, não afectando a capacidade produtiva e os níveis de emprego. Ou seja, os problemas de desemprego na Europa dever-se-iam não às políticas económicas contraccionistas que vêm sendo seguidas nas últimas décadas, mas antes a uma suposta «rigidez» dos mercados de trabalho europeus ou a outros problemas microeconómicos ligados ao funcionamento dos mercados⁹. Não há declaração pública em que os responsáveis do BCE não repitam esta ideia. E, no entanto, vários economistas argumentam que, pelo contrário, o regime de política monetária em vigor tem sempre uma influência duradoura sobre o investimento criador de capacidade produtiva adicional, podendo assim desencadear – ou bloquear – lógicas virtuosas de criação de emprego, sem que isso se traduza necessariamente em aumentos significativos das taxas de inflação¹⁰.

⁷ A este respeito a comparação com os EUA é elucidativa. A Reserva Federal (Banco Central dos EUA) tem no seu mandato a dupla missão de garantir a estabilidade dos preços e o crescimento económico. Para além disso a sua autonomia face ao Congresso é relativamente reduzida quando comparada com a total impotência de um Parlamento Europeu que face ao BCE está relegado a um decorativo papel de consulta. Este arranjo institucional traduz-se numa política monetária muito mais acomodatória do outro lado do Atlântico. Isto, conjugado com uma atitude pragmática face aos défices por parte da administração norte-americana (o famoso Keynesianismo militar), explica o essencial das diferenças nos dois lados do Atlântico em termos de crescimento económico e de capacidade de criação de emprego. Apesar de tudo estas diferenças são menos pronunciadas do que geralmente se julga. Sobre isto ver Andrea Boltho, «What's wrong with Europe?», *New Left Review*, nº22, Julho-Agosto de 2003.

⁸ John Grahl, «L'absurd statut de la Banque centrale», *Le Monde Diplomatique*, Julho de 2006.

⁹ Para uma completa revisão dos estudos empíricos efectuados que insistem em não apresentar evidência empírica que claramente suporte as teses dos responsáveis do BCE ver D. Baker, A. Glyn e J. Schmit, «Labor Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of the Cross-Country Evidence», in D. Howell (ed.), *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

¹⁰ Ver Andrew Martin, «The EMU macroeconomic policy regime and the European social model», in Andrew Martin e George Ross (eds.), *Euro and Europeans – Monetary Integration and the European Model of Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

Se a política monetária é parte dos problemas europeus, a política orçamental está também longe, embora por razões diferentes, de poder ser a solução. Na arquitectura do governo económico europeu as políticas orçamentais e fiscais estão desligadas da política monetária e são da competência dos governos nacionais. No entanto, a acção dos governos na área orçamental está fortemente condicionada por um sistema de regras – o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) – o qual restringe a margem de manobra dos governos para lidar com as oscilações recorrentes da actividade económica¹¹. As alterações pontuais às regras originais do PEC (que tiveram lugar em 2005 depois de países como a Alemanha e a França terem apresentado déficits orçamentais superiores a 3% do PIB) não foram suficientes para garantir que as políticas económicas nacionais estejam em condições de travar o aumento do desemprego e de contribuir para o relançamento das economias em contextos de crise económica.

Sendo claro que a existência de uma política monetária única não é compatível com a existência de déficits orçamentais nacionais excessivos, não há argumento de natureza económica que verdadeiramente justifique as regras orçamentais em vigor na UE. Na verdade, no contexto actual, o PEC constitui-se antes de mais como um eficaz instrumento de disciplina social e política: ao impor um espartilho sobre as finanças públicas nacionais que conduz a políticas orçamentais tendencialmente restritivas e à construção de um discurso permanente de crise das finanças públicas, o PEC contribui para fazer passar por inevitáveis e naturais as políticas neoliberais de redução do peso do Estado na economia, nomeadamente através da privatização e do desmantelamento dos serviços públicos. Por outro lado, na ausência de instrumentos alternativos de política económica, as restrições impostas à condução das políticas orçamentais nacionais contribuem para a persistência de elevados níveis de desemprego, no que constitui o mais eficaz instrumento para impor a aceitação pelos assalariados da estagnação ou mesmo da redução do seu poder de compra e das medidas de desregulamentação laboral preconizadas.

¹¹ Dominique Plihon, «Governos desarmados», *Le Monde Diplomatique*, Dezembro de 2001.

Salvar o projecto europeu: o pleno emprego numa união política reforçada

Perante este desolador panorama é tentador contestar o projecto europeu opondo-lhe a cartada do refúgio nacionalista que resiste a mais avanços do processo de integração ou que tenta mesmo revertê-los. Na realidade julgamos que esta cartada, quando jogada à esquerda, é parte de um equívoco alimentado pelo que podemos designar por paradoxo da integração europeia. Este paradoxo diz respeito ao fosso entre as consequências negativas dos actuais arranjos que estruturam a «regulação assimétrica» e a política económica à escala europeia, e que foram atrás denunciados, e as possibilidades virtuosas que se abririam se se avançasse para a construção de novos mecanismos políticos de regulação e para uma nova política económica de escala europeia. Na realidade, estamos convencidos que os objectivos do pleno emprego, do reforço dos mecanismos de redistribuição e da manutenção da provisão de bens e serviços sem mediação mercantil requerem hoje avanços no processo de integração política. De facto, a União Europeia poderia ser, assim houvesse vontade política, o espaço privilegiado para dar um novo fôlego às necessárias políticas keynesianas de ruptura com as dinâmicas neoliberais em curso, assim afirmando o primado do controlo democrático dos mecanismos económicos¹².

Isto implica, em primeiro lugar, lutar pelo fim da independência do Banco Central Europeu face aos governos nacionais e face às instituições europeias, nomeadamente o Parlamento Europeu, que deveria ter o poder de fiscalizar efectivamente a política monetária. Esta passaria a ter como objectivo não só a estabilidade de preços, interpretada de forma menos estrita, mas também o crescimento económico e o pleno emprego, corrigindo assim o actual enviesamento deflacionário. Em segundo lugar, o Pacto de Estabilidade e Crescimento, na sua forma actual, deveria ser abolido. A necessidade de reforçar a coordenação de políticas macroeconómicas no contexto da integração económica e monetária não é sustentável sem a criação de instrumentos de política orçamental à escala europeia. Neste contexto seria particularmente importante aumentar o orçamento da União que hoje tem um peso residual e que deveria no futuro

¹² Existe hoje um importante acervo de propostas formuladas por um activo grupo de economistas reunidos *Rede de Economistas por uma Política Alternativa na Europa* que todos os anos publica um excelente *Euromemorando* (disponível em várias línguas em www.memo-europe.uni-bremen.de). Ver a sistematização destas propostas em Jaques Mazier, «L'Europe: Des politiques économiques alternatives realistes», *La lettre de la régulation*, nº54, janeiro de 2006 (disponível em www.theorie-regulation.org).

estar em condições de contribuir decisivamente não só para atenuar as profundas assimetrias regionais existentes, mas também para atenuar os inevitáveis ciclos económicos que ainda para mais atingem os diferentes espaços da união de forma assimétrica. O aumento do orçamento comunitário deveria ir a par da possibilidade, hoje impensável, deste poder não estar obrigatoriamente equilibrado. Quer isto dizer que a União deveria ser autorizada, dentro de certos limites, a endividar-se para poder financiar, em condições vantajosas, projectos de investimento que fossem do interesse de todos na áreas das infra-estruturas públicas, meios de transporte, investigação científica e política industrial, renovação urbana e ambiental, entre outros.

Estamos convencidos que o reforço do peso do orçamento, condição absolutamente imprescindível para uma política económica digna desse nome, é apenas a tradução no campo económico do necessário pilar político que permitirá sustentar a construção de um espaço económico unificado. Sem este pilar não existe projecto de integração económica, e sobretudo monetária, que resista¹³. Este também depende de um esforço concertado de harmonização da fiscalidade sobre as empresas e sobre os ganhos de capital, alinhando-a pelas melhores práticas e impedindo que a livre circulação de capitais na UE continue a corroer a base fiscal dos países e da União. Esta harmonização poderia ir a par com a criação, defendida por um número crescente de economistas, de um imposto europeu sobre as transações financeiras, o que marcaria uma ruptura com uma situação que institucionaliza o predomínio do capital financeiro e dos grupos sociais a ele associados e que tantas responsabilidades tem no aumento das desigualdades.

Dada a integração económica já atingida, a instituição de uma política económica de inspiração keynesiana constituiria o impulso necessário para resolver grande parte dos problemas de desemprego à escala europeia e para assim superar grande parte dos problemas de legitimidade que minam o processo de integração europeia. Infelizmente, nenhuma das propostas aqui avançadas parece estar na agenda de quem tem as rédeas do processo de integração europeia. Encontramo-nos, pois, longe de resolver o paradoxo de uma UE que, podendo dotar-se de instrumentos valiosos para regular a globalização neoliberal, continua a constituir-se, na realidade, como elemento da sua expansão.

¹³ Ver Philip Arestis e Malcolm Sawyer, «On the Main Ingredients of the European Economic and Monetary Union», *International Journal of Political Economy*, Verão de 2004.