

A Fábula da Rã e do Escorpião

Eduardo Paz Ferreira
Presidente do Instituto Europeu e do IDEFF

As minhas primeiras palavras são, naturalmente, para agradecer aos nossos convidados, que se dispuseram generosamente a uma viagem que sobrecarrega, ainda mais, agendas já muito preenchidas, para aqui estarem connosco hoje, discutindo um problema de importância fundamental para o nosso país, bem como para a União Europeia no seu conjunto.

Ao Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, na pessoa do Dr. Alberto Soares, expresso a minha gratidão pessoal e institucional pela disponibilidade para reflectir sobre a dívida pública em conjunto com o IDEFF, bem como a parceria celebrada em torno da leccionação de uma pós-graduação nesta área específica, o que suponho que acontece pela primeira vez entre nós.

O meu profundo reconhecimento vai, ainda, para a equipa reitoral, que cedeu o espaço para a realização desta conferência, expressando mais uma vez a sua confiança no Instituto Europeu e no Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal e o seu empenho na abertura da Universidade à sociedade civil, tão exuberantemente demonstrada nas comemorações do centenário da Universidade.

Permitam-me, também, uma palavra para todos os participantes que compõem uma plateia de excelência que nos motiva e responsabiliza para continuar com o esforço que vimos desenvolvendo, em coerência com aquilo que entendemos ser o nosso dever cívico e a nossa contribuição para ajudar a ultrapassar as dificuldades do quotidiano.

O debate plural e informado é uma primeira condição para mobilizar a sociedade para a busca de uma vida melhor, recusando as concepções que tentam reduzir as escolhas fundamentais de uma comunidade a meros problemas técnicos, ignorando a dimensão política e social.

A discussão das questões da dívida pública em Portugal remete-nos para a nossa história e para alguns dos seus episódios mais traumáticos. Muito do actual debate tem um ar de já visto para quem olha para a história económica portuguesa. O próprio acordo da assistência financeira à República Portuguesa traz-nos à memória imediata a concordata com os credores estrangeiros do início do século XX, durante tantos anos apontada como um exemplo de humilhação nacional e sujeição ao exterior.

Só que, através da concordata, como afirmou Armindo Monteiro, “conseguiu-se afastar o controlo estrangeiro, mas foi impossível evitar a consignação dos rendimentos aduaneiros. Eram o penhor do nosso futuro bom-senso” enquanto que, nos nossos dias, mesmo sem consignação de rendimentos aduaneiros que, de resto, já não nos pertencem, é impossível ignorar o controlo estrangeiro.

De resto, não é difícil encontrar em tantos dos nossos *opinion makers* o mesmo zelo no combate à dívida e à despesa que animou nos anos vinte do século passado Salazar e Armindo Monteiro – os dois candidatos à regeneração financeira, numa luta que o primeiro, como tragicamente sabemos, viria a ganhar.

A todos anima a mesma angústia em torno do endividamento do Estado e da realidade subjacente de aumento da intervenção pública.

Como muitos nesta sala saberão, Armindo Monteiro foi o primeiro doutor da republicana Faculdade de Direito de Lisboa, oriundo da própria escola e que se juntaria aos mestres que tinham transitado de

Coimbra. Por isso, permitam-me que lhe dê, de novo, voz, ao referir-se de forma bem impressiva ao défice público:

“A história do défice é história das finanças portuguesas. Tem na atormentada vida nacional o papel de Cérbero – o cão das três cabeças que guarda as portas do Inferno.

Nasceu cedo o défice. Chamavam-lhe alcance na linguagem velha, mas quer com um termo quer com o outro quis-se sempre indicar miséria igual. Corram-se os documentos, examinem-se as contas, consultem-se relatórios, ande-se para trás no tempo, penetre-se no segredo dos arquivos, peçam-se informações às memórias, às cartas. Aos escritos de qualquer época – e de todos eles subirá até nós a mesma lástima, a mesma queixa, a mesma angustia”.

Em Portugal, o problema do défice praticamente só conheceu resposta em regime ditatorial. O desafio que temos, hoje, perante nós é o de conseguir uma resposta em democracia. O peso da ditadura foi demasiado grande, quer no plano político, quer no económico, deixando-nos um país pobre, ignorante, isolado do mundo e a braços com uma irresolúvel e imoral guerra colonial.

Reparo que me deixei embalar, directamente ou por interposta citação, por um discurso, de tons apocalípticos, em torno das questões morais, éticas e políticas, como sucede quase sempre que se discute a dívida pública.

E esse é o tom que acompanha a dívida desde os mais remotos tempos.

Olhamos a Idade Média e vemos os empréstimos contraídos pelos monarcas, quase sempre sob forma disfarçada, uma vez que a condenação canónica da usura atingia, também, esta modalidade de crédito. Vemos, ao mesmo tempo, a actividade do financeiro perseguida e tendencialmente confinada aos judeus, sendo os usurários ameaçados com a excomunhão e as penas do inferno por venderem um bem – o tempo – que só a Deus pertence.

No Deuterónimo estava expresso o comando “ não exigirás do teu irmão juro nenhum nem por dinheiro, nem por víveres, nem por qualquer outra coisa que se preste ao pagamento de juros”. Os pregadores medievais tornaram o tema central nos seus sermões, com o usurário inevitavelmente destinado ao Inferno. Alguns, *in extremis*, tentavam a salvação com a entrega a obras pias dos lucros acumulados. Naturalmente não temos informação quanto ao sucesso de tais iniciativas.

Jacques Le Goff, o grande historiador francês, faz o levantamento delicioso destas peças e das penas do Inferno que inevitavelmente aguardavam os usurários no imaginário difundido. No mesmo Le Goff iremos encontrar a descrição das justificações com que a doutrina católica procurará corresponder às crescentes necessidades de aceitar uma prática que na realidade se difundia e seria fundamental para o aparecimento do Estado moderno.

Muito mais tarde, uma das famosas frases de Benjamin Franklin – *time is money* – enterraria quaisquer dúvidas e sintetizaria de modo exemplar a nova ética do capitalismo.

Neste lento processo, irá emergir a figura dos financeiros, expressão que normalmente designa uma classe de pessoas intimamente ligadas aos dinheiros públicos quer quando exercem funções públicas, quer quando actuam como prestamistas do Estado.

Da mesma forma, os Estados vão aperfeiçoando a disciplina jurídica do endividamento bem como os mecanismos de gestão da dívida pública. A Inglaterra fá-lo da forma mais eficaz e, na opinião dos historiadores económicos, este vai ser um factor determinante para a sua superioridade militar. A revolução financeira antecederá a revolução industrial e criará as condições necessárias à sua eclosão.

Os excessos do recurso ao crédito das formas de Estado moderno e absolutista irão determinar, no entanto, o aparecimento de uma nova onda de condenação ética e também económica.

Os grandes economistas liberais, com Adam Smith à cabeça, enumeraram os males da dívida: o aumento da despesa pública improdutivo em detrimento da privada; a subida dos preços; a dependência do estrangeiro, a opressão dos mais pobres com o pagamento de juros; a facilidade de lançamento ou manutenção de guerras; a ilusão financeira quanto ao preço do Estado; a criação de uma classe inactiva de prestamistas e a transferência do ónus para as gerações futuras.

Seria, naturalmente, ambição excessiva tentar aqui seguir toda a evolução posterior do pensamento económico e, designadamente, a reabilitação keynesiana da dívida pública, seguida do contra-ataque monetarista e da *public choice*, com esta última escola a repor, pela voz de James Buchanan, o debate moral sobre a dívida.

Arranca daqui a tentativa da escola do constitucionalismo económico de impor limites ao endividamento nas próprias constituições. A revolução económica conservadora transmite-se à acção política e, como bem sabemos, o moralismo da chanceler alemã recebe estas posições de braços abertos.

É curioso verificar que a condenação ou, pelo menos, a preocupação em torno do endividamento público historicamente prevaleceu e se estendeu por períodos muito mais longos do que aqueles em que foi aceite ou desejado como um instrumento financeiro normal e que, no entanto, o endividamento não parou de crescer.

Resultado das crescentes pressões sobre o Estado e da impossibilidade deste encontrar receitas tributárias suficientes? Fruto de uma estratégia deliberada de ilusão financeira? Ou, mais simplesmente, resultado da verificação de que se trata de uma receita adequada a estabelecer formas de justiça intergeracional - contrariamente ao labéu que lhe foi criado - transferindo para o futuro encargos, mas também bens públicos, de que beneficiarão igualmente as gerações vindouras, ou até garantindo níveis de educação e protecção social que só podem ter efeitos positivos no progresso das sociedades cooperativas que todos defendemos?

Da má fama não escapam, no entanto, nem a dívida nem os financeiros. Importa, então, que o Estado a saiba usar virtuosamente e que os financeiros aceitem regras adequadas e que os afastem das penas do inferno, antevistas pelos canonistas.

Quanto à dívida pública, creio que é de recusar a introdução de limites rígidos, que podem dizer tão pouco sobre a capacidade de um Estado para solver os seus compromissos. Há, no entanto, que caminhar no sentido do aperfeiçoamento dos mecanismos de controlo da dívida, conjugando os tradicionais princípios constitucionais, herdados do liberalismo, com técnicas de planeamento financeiro efectivo e susceptíveis de garantir uma manobra financeira de conjunto que maximize as possibilidades de actuação.

A transparência e profissionalização da gestão da dívida são requisitos fundamentais nesse caminho e creio que a legislação portuguesa, em cuja preparação tive o privilégio de colaborar, criou um quadro que o IGCP potenciou de forma diligente e empenhada.

Não acompanharia, completamente, quantos vêm na total monetarização da dívida pública, concentrada nos bancos centrais, a panaceia para todas as dificuldades, mas creio profundamente que a experiência mostrou que se não pode deixar a fixação das condições da dívida nas mãos de mercados, em que movimentos de prudência lógica se misturam com pânicos irracionais, informações distorcidas e especulação impiedosa.

A garantia de que o Estado teria sempre um credor de última instância funcionaria, em minha opinião, quer no sentido de dissuadir os movimentos especulativos, quer de tranquilizar os prestamistas legitimamente preocupados.

Veja-se, de resto, como o, ainda assim, discreto reforço da actuação do BCE nos mercados secundários tem produzido bem melhores resultados do que as sucessivas cimeiras europeias.

A profunda crise da dívida soberana europeia tem alimentado, um sentimento de repulsa popular pelos financeiros, devidamente explorado pelos movimentos populistas, que vão de encontro à revolta de quantos vêem uma parcela cada vez mais significativa dos seus impostos, encaminhada para o pagamento da dívida e o Estado a apoiar significativamente o sistema financeiro e, menos evidentemente, a actividade económica.

Noutra encarnação – antes da eleição – Barack Obama deu voz a este queixume. Washington protegia *Wall Street* mas desinteressava-se da *main street*.

A imagem do usurário medieval retoma - e retomarà cada vez mais - um papel de relevo no imaginário popular, sendo de temer que, em tempos em que as penas do Inferno tendem a ser desvalorizadas, cresça um movimento para antecipar o castigo para a vida terrena.

Será, todavia, que este anátema dos credores do Estado se justifica? Quem empresta, de facto, dinheiro ao Estado? Quem dele beneficia e quem dele se serve?

Estas são questões que estão longe de ter resposta simples e que exigem sempre análises cuidadas.

A primeira verificação – que nem por ser uma banalidade deve ser esquecida – é a de que um Estado sem acesso aos mercados de crédito estará numa situação dramática.

A segunda tem a ver com o facto de entre os credores do Estado se encontrarem entidades de muito diversa natureza.

Tratados nos últimos anos com grande desinteresse e altivez pelo Estado Português, há que recordar, em primeiro lugar, os detentores de pequenas poupanças que prolongam uma tradição forte de procurar a segurança da dívida pública.

São, ainda, em última instância, as pequenas poupanças que alimentam fundos de pensões e de investimento, nacionais e estrangeiros, a ser canalizadas para a dívida pública, dentro de uma nebulosa que envolve entidades bem menos respeitáveis como os *edge funds*, cujo contributo para a crise financeira de 2007-2008 foi decisivo.

A crise da dívida soberana não pode ser, de resto compreendida sem recordar a sua origem financeira e o modo como os Estados foram empurrados para o apoio ao conjunto do sistema financeiro, a fim de salvar as economias, bem como o esforço que aos bancos é pedido para manter o mercado da dívida pública.

E estamos, agora, em presença dos grandes actores que contracenam no palco da dívida soberana – e que, não nos esqueçamos, têm direito, como qualquer actor desejaria, a um palco de dimensão mundial. Estados e bancos aparecem unidos num intenso abraço. Resta esperar que a racionalidade dos dois lados, mantendo a percepção da diversidade de alguns interesses, evite cair na tentação do escorpião a atravessar o rio no dorso da rã. É que, nesse caso, as vítimas seriam muito mais e, sobretudo, seríamos todos nós.

