

Défice de disciplina ou a disciplina do défice?

Como se sabe, vários países da Zona do Euro, nomeadamente Portugal, Grécia, Alemanha, França e Itália, têm enfrentado dificuldades na implementação do Pacto de Estabilidade e de Crescimento (PEC). Portugal, após violar o limite estabelecido para o défice em 2001, praticou uma apertada política orçamental. A Grécia, a França e a Alemanha violaram aquele limite em vários anos consecutivos.

Essas dificuldades não são, certamente, alheias ao facto de a economia europeia se encontrar na fase desfavorável do ciclo económico (figura 1). Quando o ritmo de crescimento abranda, as prestações sociais tendem a aumentar e as receitas fiscais a diminuir. Por isso, é natural que o défice aumente. Se não existir folga orçamental para acomodar o aumento do défice quando a economia entra em recessão, o cumprimento do PEC torna-se mais difícil.

Tendo isso em conta, há quem defenda que as dificuldades actuais na aplicação do PEC se devem essencialmente a um problema de negligência. Isto é, alguns governos não terão aproveitado devidamente a fase de expansão para ajustar as suas posições orçamentais, vendo-se depois a braços com dificuldades acrescidas durante a fase de abrandamento. À luz dessa interpretação, a Comissão Europeia terá alguma responsabilidade na presente conjuntura, ao não ter acompanhado a evolução orçamental durante a fase ascendente do ciclo como depois acompanhou durante a fase descendente. Uma maior simetria na aplicação do PEC, através de um acompanhamento mais atento durante a fase de expansão seria, então, desejável, por forma a aumentar a sua eficácia e a evitar a concentração do esforço na fase ciclicamente menos favorável.

MIGUEL LEBRE DE FREITAS

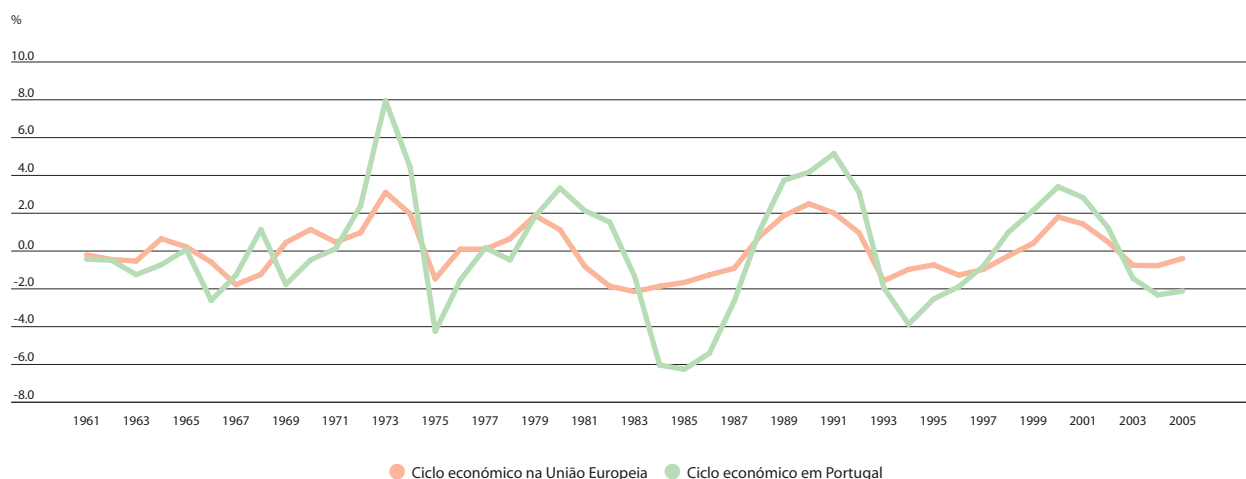
ECONOMISTA · PROFESSOR UNIVERSITÁRIO

Mas há também quem realce o facto de as presentes dificuldades estarem associadas a uma circunstância histórica excepcional: para a maior parte dos países da Europa a transição para a moeda única constitui uma importante mudança de regime. A forma mais simples de ilustrar esse facto é atentando aos valores do rácio da dívida no PIB quando se iniciou a disciplina de Maastricht. Se o comportamento anterior tivesse sido consistente com o equilíbrio orçamental *em média*

do ciclo económico, ficando depois sujeitos a uma escolha ingrata entre política orçamental pró-cíclica e violação do PEC. Nesses casos, uma atitude mais tolerante por parte da Comissão, nomeadamente em face de exercícios de contabilidade criativa, seria até compreensível.

Numa altura em que se discute a aplicação "a la carte" do procedimento de défices excessivos, com maior ou menor

Figura 1
CICLOS ECONÓMICOS EM PORTUGAL E UNIÃO EUROPEIA, 1961-2005



Fonte: Cálculos efectuados com base em dados da Comissão Europeia. As curvas medem os desvios percentuais entre o PIB a preços constantes e o respectivo valor de tendência, obtido usando o filtro de Hodrick-Prescott.

conforme determina o pacto, os rácios de dívida deveriam estar próximos de zero. Ora os dados do quadro 1 mostram bem que tal não era o caso em 1992. O facto de o rácio de dívida médio da União Europeia ser, nesse ano, ligeiramente inferior a 60% revela, aliás, um comportamento passado mais compatível com défices da ordem dos 3% *em média* do que com défices de 3% *no mínimo*.

Isto significa que quando a Europa se comprometeu com os critérios de Maastricht e, mais tarde, com o Pacto de Estabilidade e de Crescimento, assumiu uma postura de contenção orçamental sem paralelo na sua história recente. Países que não estavam preparados para o equilíbrio orçamental *em média* teriam de reformar as suas finanças públicas. Como as reformas com incidência permanente a nível orçamental são, em geral, politicamente onerosas, poder-se-á questionar se o tempo concedido aos Estados membros não terá sido demasiado curto. De acordo com essa interpretação, países genuinamente comprometidos com o ajustamento poderiam ter sido apanhados a meio do percurso pela viragem

tolerância de acordo com a situação específica de cada país, a questão de saber até que ponto as dificuldades se devem a falta de disciplina ou a problemas relacionadas com a transição pode ser politicamente relevante.

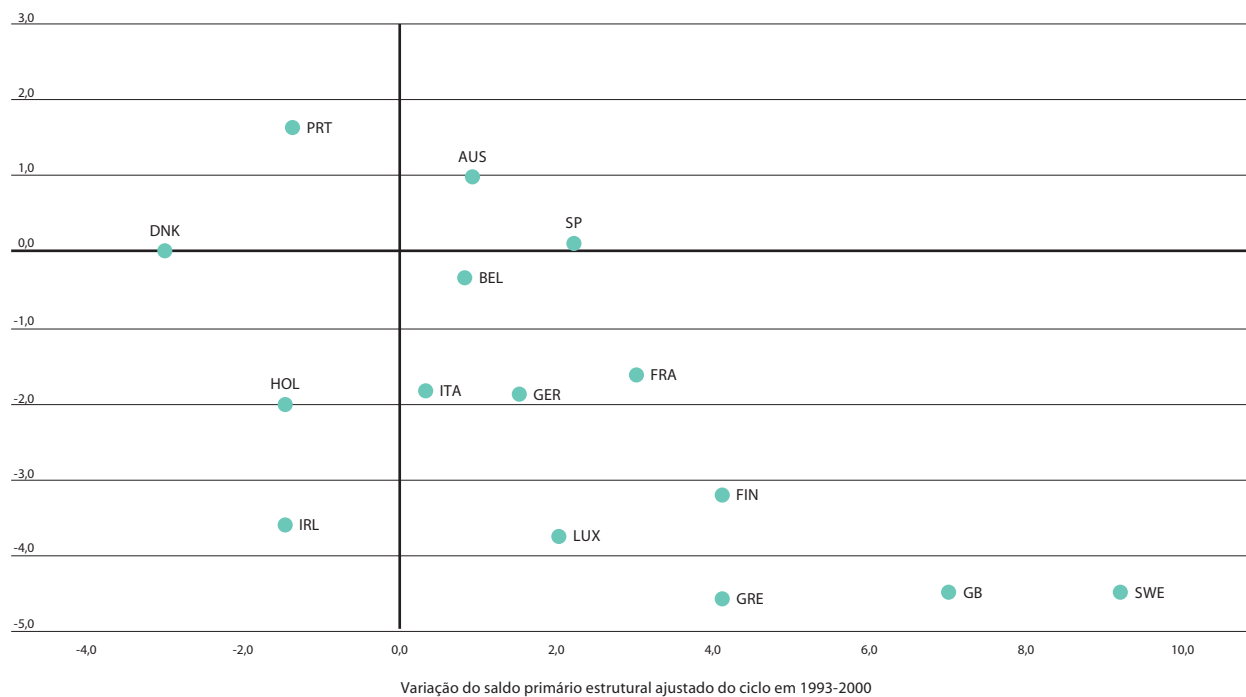
Numa primeira análise, a intuição dir-nos-ia que a Alemanha e a França seriam enquadráveis na tese da negligência: tratando-se de países com tradição de finanças públicas sãs, os respectivos governos teriam, à partida, maior facilidade em adquirir posições orçamentais confortáveis durante a fase de expansão. Ao contrário, em países com tradição de debilidade fiscal, como Portugal, Itália e Grécia, seria de esperar um período de ajustamento mais lento.

Para avaliar em que medida terá ou não existido falta de disciplina, referimo-nos à figura 2. A figura relaciona a variação do saldo estrutural primário em percentagem do PIB ao longo de 1993-2000 com a evolução da mesma variável ao longo de 2000-2004. Nos dois quadrantes da direita (esquerda) estão representados os países que revelaram atitudes discricionárias

Figura 2

VARIAÇÃO DO SALDO ESTRUTURAL PRIMÁRIO AJUSTADO DO CICLO EM PERCENTAGEM DO PIB

Variação do saldo primário estrutural ajustado do ciclo em 2000-2004



Fonte: Comissão Europeia, AMECO.

Nota: Para a Espanha os períodos considerados são 1995-2000 e 2000-2004.

restritivas (expansionistas) durante a fase ascendente do último ciclo económico. Nos dois quadrantes de cima (baixo) estão os países que revelaram atitudes discricionárias restritivas (expansionistas) durante a fase de abrandamento.

De acordo com a figura, entre os países que mais dificuldades revelaram no cumprimento do PEC, apenas Portugal praticara uma política discricionária expansionista em 1993-2000. A figura dá, pois, suporte à tese da negligência no que respeita ao caso português. Já a França, a Alemanha e a Grécia, por terem praticado políticas globalmente restritivas durante a fase de expansão, parecem enquadrar-se mais na tese da disciplina interrompida (ou, pelo menos, de alguma disciplina interrompida).

Do ponto de vista da União, esta evidência é favorável ao *status quo*: se os problemas de implementação do PEC estiverem essencialmente relacionados com a inversão do ciclo económico a meio do processo de ajustamento, alguma flexibilidade na aplicação do *procedimento de défices excessivos*, nomeadamente durante a fase de transição, poderá constituir uma forma adequada de os contornar.

No caso português, no entanto, há razões para acreditar que a transição nem sequer começou. Por um lado, a evidência acima aponta para ausência de ajustamento durante a última fase de expansão. Por outro lado, é sabido que o esforço de contenção dos últimos três anos foi essencialmente conduzido à custa de medidas com efeitos transitórios (receitas extraordinárias, congelamento dos ordenados dos funcionários públicos). Muitas componentes da despesa pública encontram-se simplesmente reprimidas e não faltarão pressões para que voltem a aumentar assim que a conjuntura o permitir. Para haver consolidação orçamental, não basta haver contenção. São necessárias reformas de fundo com efeitos permanentes ao nível da despesa pública. E enquanto essas reformas não forem implementadas, será muito difícil conciliar a estabilidade macroeconómica com a participação na moeda única. ><