

## **Flexibilizar para cumprir**

Quando, na sequência da turbulência que afectou o Sistema Monetário Europeu (SME) em 1992, os Estados Membros decidiram aumentar a banda de flutuação cambial de 5% para 15%, muitos afirmaram que o Mecanismo de Taxas de Câmbio (MTC) estava morto. O alargamento das bandas não reduzia apenas as oportunidades de especulação, retirava também ao sistema a sua função de âncora para uma convergência nominal que se pretendia definitiva, à luz da transição para a União Monetária. Na prática, no entanto, a flexibilização do MTC acabou por se revelar acertada. Em lugar de impor objectivos cambiais rígidos mas obviamente reversíveis entre moedas com percursos históricos e institucionais distintos, optou-se por aliviar a fonte de tensão e reforçar ao mesmo tempo os mecanismos de supervisão multilateral, por forma a promover a aproximação em substância. Os bancos centrais entenderam a maior margem de manobra como uma responsabilidade acrescida e mantiveram as políticas monetárias subordinadas ao objectivo de convergência nominal. A aproximação dos fundamentos validou a estratégia monetária e o corolário foi o êxito da União Monetária.

A experiência de flexibilização do SME pode proporcionar uma lição relevante no âmbito da reflexão em curso sobre uma eventual revisão dos procedimentos do Pacto de Estabilidade e de Crescimento (PEC). Como se sabe, a Comissão Europeia está neste momento a ponderar a possibilidade de introduzir elementos de flexibilidade na aplicação do PEC. Embora ainda nada esteja definido, fala-se em prolongar o período de ajustamento concedido aos países que se encontrem em situação de défice excessivo, admitindo-se eventualmente uma maior tolerância para com os Estados Membros menos endividados e também uma maior sensibilidade às dificuldades causadas pela conjuntura.

No seu desenho actual, o Procedimento de Défices Excessivos (PDE) deve iniciar-se quando o défice orçamental de um país exceder o limite de 3%. No caso de nenhuma acção ser tomada por parte do governo faltoso no prazo de 10 meses, há lugar para a aplicação de sanções. Na prática, no entanto, tais sanções nunca foram aplicadas. A Alemanha e a França violaram o limite estabelecido em 2002 e não inverteram a situação em 2003. Em Novembro de 2003 a Comissão emitiu recomendações para esses dois países (preconizando até um ajustamento em prazo dilatado, em atenção à conjuntura), mas o Conselho de Ministros de Economia e Finanças, numa iniciativa de legalidade duvidosa, decidiu não dar seguimento ao PDE, suspendendo-o na prática.

A interrupção do PDE afectou seriamente a credibilidade de uma instituição que, no entanto, é essencial ao funcionamento da União Monetária. Como já aqui defendemos, o PEC contém ingredientes suficientes para constituir uma regra orçamental eficaz. Ao preconizar o equilíbrio orçamental "em média" sem o exigir em cada ano, o Pacto introduz a necessária disciplina a médio prazo sem prejuízo da flexibilidade a curto prazo. Desde que os governos não esbanjem a margem de manobra durante a fase ascendente do ciclo, o limite de 3% não constituirá um entrave à utilização da política orçamental com propósitos anti-cíclicos. Embora se possa argumentar que o equilíbrio orçamental é um objectivo demasiado ambicioso, se tivermos em conta os desafios que a evolução demográfica na Europa vem colocar ao seu edifício social, a prudência pode não ser excessiva. Para que futuras guerras de atrito entre contribuintes e pensionistas não venham a questionar o objectivo último de estabilidade nominal, uma política orçamental prudente na Europa afigura-se hoje mais importante do que nunca.

A presente situação de ilegalidade no que respeita à aplicação do PDE não implica apenas com a credibilidade da União Monetária. O problema coloca-se ao nível da União Europeia como um todo. Se o PDE pode ser suspenso, o mesmo pode acontecer em outras áreas importantes, como a política de concorrência, as ajudas do Estado e a mobilidade do trabalho. A dificuldade em fazer cumprir as determinações da Comissão junto de governos que, no entanto, têm legitimidade democrática constitui um problema de credibilidade muito grave para as instituições comunitárias em geral.

Claramente, o problema do PEC não está nos critérios, mas na forma como tem sido aplicado. A supervisão multilateral falhou ao não impedir que alguns países praticassem políticas orçamentais pro-cíclicas durante os anos de expansão. O facto de o PDE aparecer apenas durante a fase de recessão, quando a necessidade de consolidação orçamental parece perpetuar o carácter pro-cíclico da política, torna politicamente difíceis, quer o ajustamento, quer a aplicação de sanções. Por isso, a reforma dos procedimentos deve passar pelo reforço da prevenção. Uma maior simetria na aplicação do PEC, através de um acompanhamento mais atento durante a fase ascendente do ciclo, permitiria aumentar a sua eficácia e também evitar a concentração do esforço de ajustamento na fase ciclicamente menos favorável.

Mas se o caminho desejável é o reforço da supervisão, como entender a abertura da Comissão para uma interpretação mais flexível do Pacto? O problema é que, antes de tudo o mais, importa repor a legalidade. Enquanto as situações em falta não estiverem devidamente enquadradas, não existirá margem de manobra para fazer cumprir o que quer que seja. À semelhança do que se passou com o SME, a cedência à situação de partida pode contribuir para marcar o início de uma nova etapa. Por outro lado, a partir do momento em que as idiosincrasias passam a ser tomadas em consideração, deixa de haver desculpa para os governos não cumprirem as recomendações ou para o Concelho não aplicar as sanções. À semelhança do que se passou com o SME, uma maior discricionariedade, desde que acompanhada pelo reforço dos mecanismos de controlo, pode resultar em responsabilidade acrescida, revelando-se mais eficaz do que a aplicação simples da regra.

Miguel Lebre de Freitas,

Semanário Económico,

17/9/2004