

Défi ce de disciplina ou a disciplina do défi ce?

Como se sabe, vários países da Europa, nomeadamente Portugal, Grécia, Alemanha, França e Itália, têm tido dificuldades na aplicação do Pacto de Estabilidade e de Crescimento. Essas situações são compatíveis com duas interpretações alternativas:

Por um lado, pode ter havido negligência. Alguns governos poderão não ter aproveitado bem a fase de expansão (1993-2000) para ajustar as suas posições orçamentais e ter-se-ão visto a braços com dificuldades acrescidas durante a fase de abrandamento (2001-2004)¹. Nessa medida, poder-se-á afirmar que a Comissão falhou, ao não acompanhar a evolução orçamental durante a fase ascendente do ciclo como depois acompanhou durante a fase descendente.

Por outro lado, há factores de carácter excepcional associados à presente conjuntura que devem ser tidos em conta. Quando se iniciou a disciplina de Maastricht, em 1992, muitos países não estavam preparados para uma regra orçamental tão estrita. A forma mais simples de ilustrar esse facto é atentando aos valores iniciais do rácio da dívida no PIB. Se o comportamento passado tivesse sido consistente com o equilíbrio orçamental *em média*, conforme determina o Pacto, os rácios de dívida deveriam estar próximos de zero. Ora o Quadro 1 mostra bem que tal não era o caso. O facto de o rácio de dívida médio na UE em 1992 estar próximo dos 60% revela, aliás, um comportamento passado mais compatível com défi ces da ordem dos 3% *em média* do que com défi ces 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. Isto constitui uma importante mudança de regime. Países que não estavam preparados para o equilíbrio orçamental em média, teriam que reformar as suas finanças públicas. O funcionamento da Administração Pública teria de ser revisto. Alguns privilégios teriam de desaparecer.

Como as reformas com incidência permanente a nível orçamental tendem a ser politicamente onerosas, poder-se-á questionar se o tempo concedido não terá sido

¹ Na realidade, a fase ascendente sofreu uma ligeira interrupção em 1995-1996 (detalhes em “idiosincrasias”, Revisão de Provas, 2/3/2004. Como essa interrupção foi curta e tendo em conta os objectivos da análise, na discussão acima ignoramo-la.

demasiado curto. Eventualmente, alguns países comprometidos com o ajustamento terão sido apanhados pela viragem do ciclo económico a meio do percurso, ficando depois sujeitos a uma escolha ingrata entre política orçamental pró-cíclica e violação do PEC. Nessa medida, uma atitude mais tolerante por parte da Comissão, nomeadamente em face de exercícios de contabilidade criativa, seria até compreensível. Desde que a tolerância diminuísse à medida que se avançasse no processo de consolidação orçamental.

Numa primeira análise, a intuição dir-nos-ia que Portugal, Itália e Grécia, por serem países tradicionalmente mais débeis do ponto de vista fiscal, seriam basicamente enquadráveis na interpretação benevolente. Ao contrário, a Alemanha e a França, por terem tradicionalmente finanças públicas sãs, teriam falhado por negligência. Curiosamente, os dados disponíveis não validam essa interpretação.

Os dados do Quadro 1 sugerem que, em geral, a disciplina de Maastricht funcionou. Em 1993, doze dos quinze países da UE apresentavam défices superiores 3%. Entre esses, nove (Bélgica, Grécia, França, Itália, Portugal, Finlândia, Suécia e Reino Unido) apresentavam défices iguais ou superiores a 6%. Em contrapartida, no ano 2000 já nenhum país - tirando a Grécia, mas isso ninguém sabia - violava o limite de 3%.

Esses dados pecam, no entanto, por não expurgar o efeito do ciclo económico. Para avaliar o esforço de ajustamento, referimo-nos à Figura 1. 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 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 terá praticado uma política discricionária expansionista em 1993-2000. Os restantes países, nomeadamente a França, a Alemanha e a Grécia, terão praticado políticas globalmente restritivas. A figura dá, pois, suporte à tese da negligência no caso português, mas não nos outros países. Nesses, os dados parecem ser mais favoráveis à 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 o problema tem um carácter transitório e resulta de uma conjuntura histórica única, alguma flexibilidade temporária na interpretação do Procedimento de Défices Excessivos será uma forma adequada de o contornar.

Do ponto de vista de Portugal, os resultados apelam para a necessidade de mudança. Por um lado, não será desejável que a próxima fase de expansão seja de novo desperdiçada com atitudes discricionárias expansionistas. Por outro lado, dificilmente isso será evitável. É que, embora os dados apontem para uma contenção orçamental entre 2000 e 2004, é sabido que a maior parte da despesa pública se encontra, simplesmente, reprimida. Infelizmente, ao não distinguirem medidas de expediente de carácter transitório (como a redução dos ordenados dos funcionários públicos) de medidas de redução da despesa com efeitos permanentes (reforma do Estado), exercícios como os da Figura 1 tendem a confundir contenção com consolidação.

Miguel Lebre de Freitas

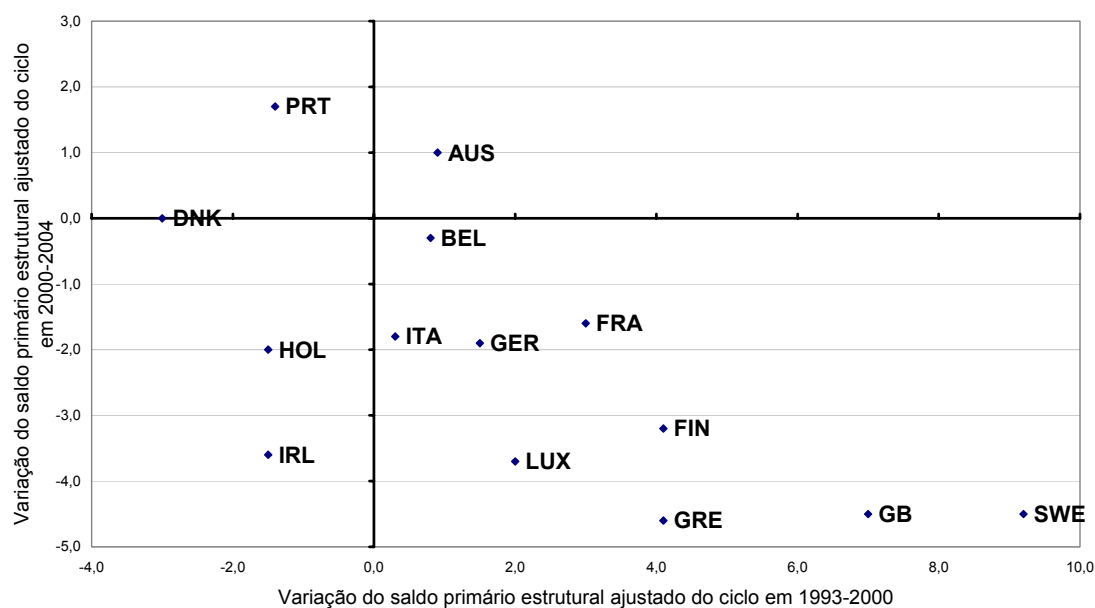
Semanário Económico, 23-12-04

Quadro 1: Saldo orçamental em Percentagem do PIB

	Dívida/PIB		Saldo Orçamental/PIB		
	1992	1993	1996	2000	2004*
Belgica	136,91	-7,4	-3,7	0,2	-0,1
Dinamarca	71,40	-3,7	-1,9	1,7	1,0
Alemanha	44,36	-3,1	-3,3	1,3	-3,9
Grécia	83,38	-13,4	-7,4	-4,0	-5,5
Espanha	44,77	-	-4,9	-0,9	-0,6
França	40,62	-6,0	-4,0	-1,3	-3,7
Irlanda	94,81	-2,7	-0,1	4,4	-0,2
Italia	155,23	-10,3	-7,0	-0,6	-3,0
Luxemburgo	5,67	1,5	1,9	6,0	-0,8
Países Baixos	80,67	-2,7	-1,8	2,2	-2,9
Austria	57,67	-4,2	-3,9	-1,5	-1,3
Portugal	53,50	-8,0	-4,7	-2,7	-2,9
Finlândia	37,17	-7,2	-2,9	7,0	2,2
Suécia	55,68	-11,4	-2,7	5,0	0,6
Reino Unido	36,27	-7,9	-4,2	3,7	-2,7

Fonte: Comissão Europeia, AMECO. (*) Estimativa.

Figura 1 - Variação do saldo estrutural Primário ajustado do ciclo em percentagem do PIB



Fonte: Comissão Europeia, AMECO.