

O PACTO DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO: MORTO OU NO CONGELADOR?

Paulo Vila Maior - *Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, UFP*
Mestre Assistente

ABSTRACT

The paper surveys the theoretical arguments emphasising why the Stability and Growth Pact will not be strictly enforceable and the reasons that encourage a rigid implementation. Then, the events of the second half of 2003 that affected the implementation of the pact are reviewed. If the pact seems virtually dead, the truth is that prominent actors didn't put their signature on the pact's death sentence. Therefore ambiguity comes to the surface, feeding the uncertainty that ultimately affects Economic and Monetary Union.

RESUMO

O artigo apresenta os argumentos favoráveis à flexibilização do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à sua aplicação rígida, sem envolver quaisquer desvios às regras aceites por todos os Estados membros. Os acontecimentos da segunda metade de 2003, que vieram por em causa o pacto, são analisados de forma crítica. Se, na aparência, o pacto parece estar morto, nenhum dos principais actores envolvidos na sua aplicação admite este resultado. A ambiguidade é o mote para um clima de incerteza que afecta a credibilidade da União Económica e Monetária.

INTRODUÇÃO

O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) foi criado para reforçar o modelo político-económico da União Económica e Monetária (UEM). Os últimos meses de 2003 marcaram o epílogo de uma sequência de eventos que veio pôr em causa a aplicabilidade estrita do pacto. O artigo pretende: i) sintetizar as razões que enquadram as percepções antagónicas sobre a aplicação do PEC – entre aqueles que não acreditam na sua aplicação rígida e os que sempre defenderam que as regras do pacto iam ser cumpridas na íntegra; ii) descrever os acontecimentos que se sucederam numa espiral vertiginosa, culminando com o perdão das sanções pecuniárias que, em condições de normal aplicação do pacto, teriam que ser impostas à França e à Alemanha; iii) avançar uma interpretação pessoal para o rumo dos acontecimentos, e tentar compreender qual o destino previsível do PEC.

1. AS RAZÕES EM FAVOR DA INTERPRETAÇÃO FLEXÍVEL DO PACTO DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO

Antes do golpe (fatal?) desferido no PEC (reunião do Conselho de Ministros em 24 de Novembro de 2003, que decidiu pela não imposição de sanções pecuniárias à Alemanha e à França), a comunidade académica estava empenhada numa discussão acerca das possibilidades de aplicação estrita ou de violação do pacto. Uma larga maioria de autores antecipa o não cumprimento do PEC, com o argumento genérico de que

(...) enforcement of the pact will be relatively loose, but still tight enough to affect some member states' deficits. EU officials will be reluctant to levy fines and lose good will. Member states will be reluctant to incur fines and suffer embarrassment. As in most EU affairs, a negotiated settlement just acceptable to both sides is the likely outcome EU decision-makers will compromise, allowing the 3% ceiling to be violated. Governments will compromise, eliminating deficits that egregiously violate the Stability Pact. They will modify their fiscal policies just enough to avoid forcing their neighbours to impose fines (Eichengreen and Wyplosz, 1998, p. 101).

Como é prática estabelecida na União Europeia, intensas negociações com compromissos complexos que geram equilíbrios instáveis são o espelho de décadas e décadas

180 de integração. Tendo em conta este elemento axial da integração europeia, era de prever – de acordo com os cépticos – que no final o PEC fosse desrespeitado à primeira oportunidade. São quatro os argumentos que suportam esta convicção:

- i) Como as regras do pacto são muito severas, acredita-se numa inesperada solidariedade entre os Estados membros que os leva a perdoar o défice excessivo de um deles. Esta inusitada solidariedade será suficiente para impedir a formação da maioria qualificada exigível para aprovar as sanções pecuniárias. Os governos nacionais preferem, nesta hipótese, uma estratégia de colusão. No fundo, porque estes Estados membros são subitamente atacados por um temor de que no futuro sejam eles a sentar-se no “banco dos réus” por resvalarem para uma situação de défice excessivo (de Grauwe, 1997 e von Hagen, 2003). A probabilidade deste comportamento defensivo é maior no caso de serem vários os Estados membros situados perante a hipótese das sanções pecuniárias (Eijffinger e de Haan, 2000). Por outro lado, os governos nacionais podem-se socorrer de uma retórica de sacrifício, queixando-se das dificuldades que são imputadas à rigidez do PEC. Se esta mensagem tocar a sensibilidade do público, fortes pressões podem ocorrer com o objectivo de não respeitar escrupulosamente a aplicação do PEC. Aqui a solidariedade entre os Estados membros funciona contra o respeito do pacto (Eichengreen e Wyplosz, 1998). Se existir sincronização entre os ciclos eleitorais de vários Estados membros, a possibilidade de desrespeito do pacto é ainda mais elevada (Dyson, 2000, e Hodson e Maher, 2000).
- ii) As regras do pacto são tão rígidas que os governos nacionais têm um forte incentivo para fazer batota (Leslie, 2000). Estratagemas como contabilidade criativa e desorçamentação são adivinhados. Até pode suceder que os Estados membros respeitem os limites definidos para o défice orçamental, mas à custa de manobras pouco claras que escondem a verdadeira situação desses países (Person, Roland e Tabellini, 1996). E é preciso não esquecer que o PEC tem um procedimento complexo e demorado, sempre que é equacionada a possibilidade de aplicar sanções pecuniárias. Tudo se conjuga para soluções habilmente negociadas que permitam a um Estado membro infractor escapar à aplicação das multas previstas no pacto (Casella, 2001).
- iii) As hipóteses de violação do PEC são tanto maiores quanto mais forem os casos de choques assimétricos entre os Estados membros (Hodson e Maher, 2000).
- iv) O PEC confronta-se com uma importante debilidade – a sua fraqueza institucional. Na verdade, são as mesmas pessoas responsáveis pelo desrespeito das regras do PEC (as que, à escala nacional, concebem e aplicam a política orçamental) que são os juizes da aplicação de sanções pecuniárias ao Estado membro infractor – os ministros das finanças com lugar no Conselho Ecofin (Eijffinger e de Haan, 2000; Strauch e von Hagen, 2001; Buti, Eijffinger e Franco, 2003). Suspeita-se que não exista suficiente vontade política para anuir na aplicação destas sanções, em consequência deste princípio de “julgamento em causa própria” que emerge da fraqueza institucional do pacto (Person, Roland e Tabellini, 1996)¹.

2. AS RAZÕES EM FAVOR DA INTERPRETAÇÃO RÍGIDA DO PACTO DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO

Esta perspectiva pessimista contrasta com quem sustenta que as instituições da União e os governos dos Estados membros se apresentavam dispostos a respeitar as regras do pacto. Por detrás desta ideia encontra-se uma linha de raciocínio que distingue os agentes que intervêm no PEC como agentes racionais. São apresentados quatro argumentos que favorecem o respeito integral do PEC. Primeiro, os governos nacionais deixam de se comportar como agentes racionais se souberem antecipadamente que ao primeiro sinal

todos (ou uma maioria) aceitam não aplicar as multas previstas (Wyplosz, 1998; Buti, Franco e Onghena, 1998). Qual a lógica de um cenário em que todos os actores aceitaram colocar a sua assinatura num acordo, sabendo de antemão que as regras mais drásticas (as sanções pecuniárias) não serão aplicadas quando condições objectivas o exigem?

Este cenário inclui um resultado irracional, porque é insensato acreditar na predisposição para a violação de um acordo logo quando da sua celebração. Faz algum sentido que as regras do pacto apenas sejam respeitadas na sua vertente preventiva (que levam os países a evitar défices excessivos), negando o funcionamento da vertente sancionatória por ausência de condições políticas (Apelt, 1998)? Não será este cenário negativo para a credibilidade da zona Euro, e dos próprios governos nacionais, a partir do momento em que os mercados tomem consciência de que são os próprios políticos europeus que consentem a violação das regras que eles criaram anteriormente (Strauch e von Hagen, 2001)? Todas estas interrogações sugerem que os governos nacionais têm, afinal, fortes incentivos para defender a aplicação estrita do pacto.

Este tema foi abordado em entrevistas efectuadas a representantes de nove governos nacionais (ministérios das finanças e dos negócios estrangeiros) e de instituições da União Europeia. A resposta maioritária coincide com o reconhecimento de que o pacto apenas é valorizado pela sua vertente preventiva (65%). Somente 22% concordaram que as vertentes preventiva e sancionatória são igualmente importantes para o funcionamento do PEC. Estes resultados oferecem sinais poderosos do que mais tarde viria a acontecer – o desrespeito do PEC, por falta de vontade política para sancionar a França e a Alemanha. Para mais, entre as pessoas entrevistadas ao nível nacional (os que têm a última palavra na aplicação de sanções pecuniárias), uma larga maioria asseverou que as sanções têm que ceder lugar à dimensão preventiva. No entanto, o questionário submetido aos entrevistados incluía outras perguntas que pretendiam testar a conformidade de respostas anteriores. Essas questões vão ser analisadas mais tarde, a propósito de outro tema abordado neste artigo.

Uma segunda razão favorece um integral cumprimento do PEC: os Estados membros que conseguiram respeitar as regras de disciplina orçamental dão um tiro no próprio pé se tiverem um comportamento tolerante perante a indisciplina orçamental de outros Estados membros. Esta tolerância será equivalente a uma auto-punição, tendo em conta que provavelmente eles tiveram que passar por sacrifícios para alcançar o desejado padrão de disciplina orçamental (Buti, Franco e Onghena, 1998). De um ponto de vista de um agente racional, é difícil encontrar explicações que levem a esta condescendência para com os infractores. Será como premiar quem se comportou mal e punir os países que conseguiram ser bons alunos em matéria de disciplina orçamental. Os teorizadores do fenómeno das relações internacionais facilmente explicariam que esta é uma solução irracional, porque os países não têm uma propensão para comportamentos deste calibre.

Os resultados das entrevistas fornecem alguns dados interessantes a este respeito. 48% admitiram que assim que as condições objectivas estejam preenchidas para a aplicação de sanções pecuniárias, elas devem ser impostas. Somente 9% dos entrevistados aceitou, sem hesitações, que chegada a hora H os Estados membros vão actuar em colusão para que as multas não sejam aplicadas (os restantes 43% dispersaram-se por opções residuais). São estes dados que funcionam como contra-prova dos resultados aferidos há pouco. É verdade que numa questão anterior, uma proporção significativa dos entrevistados reconheceu que a dimensão preventiva tem mais valor do que a vertente sancionatória. Agora, a propósito de outra questão (ou do mesmo assunto, formalizado de forma diferente...), a maioria admitiu que os governos nacionais possuem um forte incentivo para votar a favor da adopção de sanções pecuniárias quando as condições estejam objectivamente reunidas.

182 Em terceiro lugar, como o funcionamento do PEC inclui um mecanismo de alerta (que funciona sempre que um Estado membro se desvia do déficit que consta do respectivo programa nacional de convergência), este Estado membro é incentivado a fazer um esforço adicional para evitar cair em situação de déficit excessivo. De outra forma, este país ficará enlameado pela vergonha devido ao processo desencadeado pela Comissão, que o leva a estar sob vigilância por parte dos seus parceiros no seio do Conselho (Canzoneri e Diba, 2001). Em teoria, este mecanismo de supervisão multilateral constitui um poderoso instrumento para que o Estado membro que está em risco de resvalar para um cenário de indisciplina orçamental acabe por o evitar. O que basta para concluir que o PEC reúne as condições para um respeito escrupuloso por parte dos governos nacionais (Buti, Franco e Onghena, 1998).

Como é sabido, nem sempre a teoria é acompanhada pela prática. A crise criada pelos reiterados défices excessivos da França e da Alemanha (ver secção 4) demonstra que pelo menos estes Estados membros não foram atrás da cenoura que o mecanismo de alerta representa. Há razões mais fortes que terão concorrido para que estes motores da economia europeia tenham ignorado o incentivo em apreço. Os governos de Paris e de Berlim podem ter calculado que o seu enorme poder relativo seria suficiente para pressionar no sentido de uma solução flexível, que permitisse passar ao lado das sanções pecuniárias. Se esta dedução condiz com a realidade, é possível concluir que a mencionada cenoura apenas funciona para os Estados membros de menor dimensão e com menor capacidade de influência. Nesse caso, o PEC confronta-se com um nó górdio: a sua aplicação diferenciada, na medida em que os Estados membros não são tratados de forma igual.

Por último, é importante reconhecer que o PEC é direito derivado da União Europeia. Como tal, a sua legalidade é passível de controlo jurisdicional pelo Tribunal de Justiça (TJUE) (Stark, 2001). A primeira manifestação neste sentido partiu do governo holandês, que revelou a sua intenção de apresentar uma queixa contra a Comissão caso esta instituição não concluísse que a França e a Alemanha deveriam ser sancionadas pelos seus défices excessivos². Posteriormente, na sequência da decisão do Conselho que perdoou as multas àqueles dois Estados membros, o governo holandês ameaçou com a interposição de uma queixa junto do TJUE. Mas foi a Comissão que acabou por levar a tribunal uma queixa contra o Conselho de Ministros.

A juntar a estes argumentos, um outro surge no horizonte – sem, contudo, oferecer o mesmo grau de persuasão. De forma algo ingénua, sugere-se que o pacto está destinado a ser aplicado com rigidez porque ele corporiza um conjunto de valores político-económicos (disciplina orçamental) partilhados pelos Estados membros. Por outras palavras, os governos nacionais estão comprometidos a respeitar as regras do PEC porque eles reconhecem que a sustentabilidade das finanças públicas é um valor fundamental da UEM (Ardy, 2000; Wessels e Linsenmann, 2002). Este raciocínio tem, no entanto, um imponderável: como entre os Estados membros da zona Euro a larga maioria não é tributária de uma cultura de disciplina orçamental, torna-se difícil convencer os respectivos cidadãos que os tempos mudaram e que agora é aquele valor que constitui a prioridade (Laffan, 1998).

Entre quem acredita na aplicação rigorosa do PEC, há os que sustentam que o BCE está empenhado em mostrar de forma clara o seu estatuto de independência política. Por este prisma, é sugerido que serão os próprios Estados membros a criar as condições para um respeito integral do pacto. Neste contexto, o BCE desempenha o papel de vigilante atento do PEC. Quando o banco central repara que um Estado membro se prepara para violar as regras de disciplina orçamental, e antecipando as consequências nefastas para as metas macroeconómicas estipuladas para a zona Euro, o BCE pode reagir vigorosamente. Se o banco central estimar que os défices excessivos induzem uma perigosa externalidade para a inflação (levando a um aumento indesejado da taxa de inflação),

pode mitigar esse fenómeno canalizando o efeito inflacionista para os restantes Estados membros (Ardy, 2000).

Eis porque estes Estados membros (bem comportados em matéria orçamental) têm um poderoso incentivo para pressionar no sentido da estrita aplicação das regras do pacto sempre que um ou mais Estados membros apresentarem défices excessivos (Beetsma e Uhlig, 1999). É neste sentido que o PEC funciona como uma espécie de “bem público colectivo”, impedindo que as externalidades negativas propagadas pelos Estados membros responsáveis pela indisciplina orçamental afectem aqueles países que conseguiram respeitar os princípios de disciplina orçamental (Balassone e Franco, 2001).

Entre as pessoas entrevistadas que reconheceram a possibilidade do BCE utilizar a política monetária para compensar os desmandos de uma política orçamental desregrada, 18% sublinharam que esta é uma excelente ilustração de como o PEC vai ser respeitado. A reacção do BCE é vista como uma forma de pressão sobre os governos nacionais para que regressem aos compromissos anteriores visando a disciplina orçamental. Outros (8% das respostas) rejeitaram a visão tradicional que antecipa conflitos entre o banco central e os governos nacionais reunidos no Conselho. Tais divergências concentram-se ao nível nacional, entre os Estados membros que respeitam as regras de disciplina orçamental e os que não o conseguem fazer. Os primeiros sentir-se-ão atingidos pelas taxas de juro mais elevadas, postas em prática pelo BCE para reagir aos efeitos inflacionistas de défices excessivos. Os Estados membros bem comportados dirigem as suas pressões para os Estados membros infractores e não para o BCE. O objectivo destas pressões será o de convencer os Estados membros indisciplinados a respeitarem as regras do PEC.

3. COMO INTERPRETAR OS ACONTECIMENTOS RECENTES QUE AFECTARAM O PACTO DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO?

A sucessão vertiginosa de acontecimentos do último semestre de 2003 alimentou mais ainda a discussão acerca da aplicação do pacto. A maior parte destes acontecimentos concentrou-se numa única semana (entre 14 e 18 de Julho de 2003), uma semana verdadeiramente frenética quando o seu impacto sobre o PEC é estimado. Em 14 de Julho, o presidente francês, Jacques Chirac, veio a público defender um pacto mais flexível. No seu entendimento, a flexibilização justificava-se pela antecipação das consequências negativas do pacto, caso continuasse a ser aplicado com rigidez: ele representa um obstáculo à recuperação económica quando a recessão afecta os Estados membros.

É importante ter consciência do contexto específico em que estas declarações foram produzidas. Por um lado, a França era um dos Estados membros com maiores dificuldades para respeitar os critérios de disciplina orçamental estabelecidos no PEC. Nessa altura tinham sido divulgados dados que revelavam um défice excessivo pelo terceiro ano consecutivo, o que colocava a França no mapa das sanções pecuniárias. Por outro lado, estas declarações foram feitas no feriado nacional francês (o dia da Bastilha). É inexorável o elevado simbolismo político conferido às afirmações produzidas por Chirac. Neste dia os franceses trazem à superfície o sentimento nacionalista mais arreigado, sendo politicamente aconselhável uma retórica que sedimente esta unidade nacional. A junção destes dois elementos permite compreender melhor o específico contexto em que Chirac reivindicou um PEC mais flexível.

Quando este episódio é isolado do resto, fica a pairar no ar a sensação de que a estrita aplicação do PEC começava a sofrer sérias ameaças. A França é uma das locomotivas da economia europeia e do processo de integração europeia, e como estava a passar por sérias dificuldades para respeitar os parâmetros de disciplina orçamental, tudo conjugado contribuía para um resultado pouco favorável ao respeito integral do pacto. Sobretu-

184 do quando se constatava que a outra grande locomotiva (a Alemanha) também passava pelo mesmo tipo de dificuldades. No entanto, as autoridades alemãs fizeram um silêncio sepulcral sobre as declarações do presidente francês. Se é verdade que não houve uma manifestação de solidariedade em relação aos franceses, também não é menos verdadeiro que o governo de Berlim não criticou as palavras de Chirac.

No dia seguinte outro acontecimento jogou a favor da integral aplicação do pacto (e contra os desejos revelados por Chirac). No final de uma reunião do Conselho Ecofin, *todos* os ministros das finanças (incluindo o francês) reafirmaram a sua vontade de respeitar o pacto tal e qual ele foi concebido, sem reconhecer a necessidade de transformações que o tornassem mais flexível. Este desenvolvimento revelou alguns dados interessantes. Tratou-se de uma exibição formal de desautorização do presidente francês dado por um colectivo de ministros das finanças. Este episódio é sintomático de como os ministros das finanças estavam mais empenhados no respeito do pacto do que o presidente francês. Sinal da sua motivação tecnicamente induzida, relegando valores estritamente políticos para um plano secundário – enquanto o presidente francês mostrou maior preocupação com as consequências políticas de curto prazo (os efeitos negativos que decorrem do respeito pela disciplina orçamental), ignorando os aspectos técnicos do problema.

Este episódio também permitiu verificar que o ministro francês das finanças veio a público discordar da visão apresentada na véspera pelo seu presidente. Sem provavelmente ter consciência, alimentava-se um conflito doméstico que punha em destaque duas concepções antagónicas: uma mais virada para aspectos técnicos (a do ministro das finanças) e a outra orientada para uma visão exclusivamente política (a de Chirac). Em suma, este acontecimento vale pela mensagem clara que os ministros das finanças quiseram enviar: a de que o PEC era para ser levado a sério na sua configuração original, apesar de alguns Estados membros estarem com dificuldades para respeitar o limite dos 3% do PIB para o respectivo défice orçamental.

A reunião do Conselho Ecofin de 15 de Julho de 2003 corporizou um forte sinal de empenhamento em respeitar integralmente o PEC, tendo em conta que a mensagem teve como remetentes aqueles actores que, no plano nacional, são os que apresentam maiores reticências a uma aplicação rígida do pacto. Contudo, este consenso acabou por ser efêmero, porque acontecimentos posteriores vieram trazer a desunião entre o colégio dos ministros das finanças dos Estados membros da zona Euro (ver, *infra*). Porventura este episódio corrobora a seguinte percepção:

(...) both France and Germany have too much to lose from abandoning EMU or from undermining it. (...) Franco-German economic relations will continue to lie at the centre of Europe and their economic self-interest will remain a primary motivation for EMU (Jones, 2002, p. 164).

Se esta previsão estivesse correcta, mais difícil seria compreender um cenário em que ambos os Estados membros podiam minar a credibilidade da UEM (e afectar as negociações sobre a Constituição da União Europeia, que estavam então no auge) “apenas” devido às dificuldades de curto prazo que ambos vinham sentindo no domínio orçamental. Não se vê onde estaria a atitude de prudência ao colocar mais minas num campo já de si minado: as dificuldades do período de transição para a etapa final da UEM tinham sido laboriosamente vencidas por todos, e agora, já durante a vida da UEM, à primeira prova de fogo eram as duas locomotivas da integração europeia que se demitiam das suas responsabilidades. Para mais, há que não o esquecer, estes dois países foram os responsáveis pela paternidade do pacto que eles mesmos violaram.

Surpreendentemente, foi a própria Comissão Europeia que atirou mais lenha para a fogueira. A 17 de Julho foi apresentado o Relatório Sapir (Sapir *et al.*, 2003), encomendado

pela Comissão. Apesar das reacções diferenciadas de vários comissários (desde a oposição firme, passando por reacções dúbias que oscilavam entre a aceitação parcial e a rejeição de outros pontos, culminando com o silêncio comprometedor do presidente da Comissão, Romano Prodi), não se pode ignorar que este relatório tem a “autoria moral” da Comissão. O que acaba por comprometer esta instituição com as soluções aí preconizadas.

Entre várias propostas (sem relevância para o tema em discussão neste artigo), o Relatório Sapir sugeria que o PEC devia ser modificado com a intenção de o tornar mais flexível. Para os autores do relatório, seria fundamental suavizar a cláusula de excepcionalidade que permite a não aplicação de sanções quando um Estado membro apresenta um défice superior a 3% do respectivo PIB, desde que no ano em referência se tenha verificado um crescimento económico negativo (se superior a 2 pontos percentuais, automaticamente suspendem-se as sanções; se situado entre 0,75 e 2 pontos percentuais, a suspensão fica dependente da aprovação pelo Conselho). O Relatório Sapir pretendia que esta automaticidade fosse aplicada assim que qualquer Estado membro registasse um crescimento económico negativo, independentemente da sua magnitude.

Para acentuar a confusão que já então grassava, em 18 de Julho o presidente da Comissão deu uma entrevista a um jornal britânico onde produziu declarações surpreendentes. Começava por afirmar que as regras do PEC deviam permanecer como foram criadas, sem alterações. Para Prodi, o máximo de flexibilização admitido teria que se encaixar nas propostas já antes apresentadas pela própria Comissão, em 27 de Novembro de 2002 (Commission of the European Communities, 2002). O presidente da Comissão afastou-se de algumas das soluções contempladas pelo Relatório Sapir (em especial aquelas que lidavam com o PEC), sem contudo se referir explicitamente a este relatório. Será que se pode inferir, desta entrevista, que a Comissão não subscrevia a opinião mantida pelo Relatório Sapir? E que, nessa conformidade, a Comissão afirmava a sua intenção de lutar pelo respeito integral do pacto?

Estas interrogações não encontram respostas fáceis. Na verdade, no mesmo dia em que a entrevista de Prodi foi publicada o presidente da Comissão deslocou-se a Berlim para um encontro com o chanceler alemão, Gerhard Schröder. O assunto mais importante que constava da ordem de trabalhos prendia-se com as possíveis soluções para tornar o PEC talhado para ultrapassar a recessão económica que estava a ser tão difícil de dobrar. É legítima, pois, a dúvida: terão estas conversações sido motivadas pela aspiração de tornar o pacto mais flexível?

Não é possível perder de vista, novamente, que as duas maiores economias da zona Euro estava mergulhadas em profundas dificuldades no que diz respeito aos parâmetros de disciplina orçamental delineados pelo PEC. Como estavam também a braços com uma acentuada e prolongada quebra da actividade económica que ameaçava embrulhar ambas as economias num período de recessão. No fundo, estas dúvidas acabaram por confirmar o diagnóstico daqueles que suspeitavam que, quando chegassem as dificuldades, o PEC iria ter uma aplicação assimétrica: o pacto aplica-se com rigidez para os pequenos e médios Estados membros, e com flexibilidade para os grandes Estados membros (Buti e Giudice, 2002; von Hagen, 2003).

Em meados de Outubro de 2003 o governo francês anunciou o que já era esperado: mais um ano de défice orçamental excessivo. Para acentuar a crise em que mergulhou o PEC, o ministro francês das finanças, François Mer, afirmou que a França não estava disposta a pagar as sanções pecuniárias contempladas no pacto, na medida em que isso iria prejudicar a promoção do desejado crescimento económico. Com esta atitude, a França aclarava a sua preferência pelo objectivo do crescimento económico, renunciando à disciplina orçamental.

186 A reacção inicial da Comissão foi de prudência, apesar de alguns comentários no sentido de que poderia levar ao Conselho uma proposta para impor sanções pecuniárias. A Comissão tinha consciência que, perante o quadro descrito, seria aconselhável evitar conflitos políticos que podiam piorar ainda mais a situação. A própria credibilidade da zona Euro podia estar em causa. No entanto, a Comissão estava definitivamente encerrada no meio de dois fogos: por um lado, entre a obrigação legal de emitir uma recomendação que sugerisse a adopção de sanções pecuniárias, dando assim cumprimento ao estipulado no PEC; por outro lado, presa a uma prudência táctica que a aconselhava a evitar a recomendação de tais sanções.

Depois de alguma hesitação, a Comissão decidiu apresentar a recomendação que propunha a aplicação de sanções pecuniárias se a França não respeitasse os padrões de disciplina orçamental em 2005. O Conselho Ecofin reuniu-se em 24 de Novembro de 2003 com o propósito de debater a recomendação da Comissão – que entretanto se estendeu também à Alemanha, na medida em que este país também reincidiu no défice excessivo (em ambos os casos, pelo terceiro ano consecutivo). Após uma primeira reunião ocorrida em 4 de Novembro, a decisão foi adiada para o final do mês devido às discordâncias então detectadas entre os ministros das finanças.

A Holanda, a Áustria e a Finlândia reagiram negativamente à possibilidade de garantir um ano adicional para que os países infractores voltassem a respeitar a disciplina orçamental. As declarações dos representantes austríaco e holandês foram sintomáticas de como esta possibilidade, admitida pela própria Comissão, motivou aspereza. O ministro austríaco das finanças, Karl-Heinz Grassner, desvelou o carácter político que se escondia por detrás da solução proposta pela Comissão:

(i)t's a question of how the big countries are treated and how the small countries are treated. Countries that have done their homework are paying for the policies of France and Germany. I don't want Austrian taxpayers to be paying for that³.

Após uma discussão prolongada, o Conselho Ecofin decidiu não submeter à votação a recomendação da Comissão. Em vez disso, os ministros das finanças foram convidados a deliberar sobre uma proposta alternativa que permitia à França e à Alemanha a manutenção do défice excessivo para o ano de 2004 sem que daí resultasse a aplicação das sanções pecuniárias. Esta proposta foi aprovada, com os votos contra da Holanda, Áustria, Finlândia e Espanha.

CONCLUSÕES

No rescaldo dos acontecimentos, o que fica para a história é um episódio em que dois Estados membros que repetidamente violaram as regras de disciplina orçamental conseguiram escapar incólumes, sem que as penalizações previstas lhes fossem impostas. A dimensão sancionatória do pacto foi claramente violada, como aliás já se estava a passar com a própria dimensão preventiva (devido aos reiterados défices excessivos em ambos os países). A reunião do Ecofin de 24 de Novembro de 2003 veio ao encontro de duas características que distinguem o processo de integração europeia: um complexo processo negocial em que os governos nacionais se comportam de acordo com padrões estratégicos, enfileirando-se ao lado dos interesses dos grandes Estados membros desde que isso lhes garanta determinadas compensações; e uma União Europeia assimétrica, onde os interesses dos grandes Estados membros pesam bastante na conformação da vontade do Conselho de Ministros.

Há fortes razões para sustentar, do ponto de vista técnico, o interesse de todos os actores envolvidos na aplicação rígida do PEC. Em contrapartida, há fortes razões de índole política que contrariam as motivações de ordem técnica. Só assim se compreende que uma

maioria de Estados membros tenha mostrado tolerância em relação aos défices orçamentais excessivos da Alemanha e da França. As consequências desta tragicomédia são ainda pouco claras: será que a falta de vontade política para impor as sanções pecuniárias à França e à Alemanha significa o assassinio do PEC? É importante não perder de vista que, na prática, o pacto já estava a ser violado porquanto estes dois Estados membros já iam no terceiro ano consecutivo de défice excessivo.

Ambiguidade – eis a palavra que melhor descreve a situação que se vive. Especialmente depois de se ouvir representantes do governo alemão a certificar que a decisão adoptada pelo Conselho é consistente com as regras do pacto (mas talvez de acordo com uma versão flexível do pacto, algo que afinal não foi decidido pelo Ecofin...). Em suma, se estes acontecimentos apontam no sentido de que o PEC está morto e enterrado, no plano formal é impossível encontrar a sua sentença de morte.

Cabe aqui a interrogação: será que esta ambiguidade não condiz com a percepção de que a política orçamental no seio da UEM consiste num trabalho inacabado, como se tratasse de um edifício ainda em construção? E, por aí, concluir-se que a política orçamental no contexto da UEM está sempre aberta a evolução (Brunila, Buti e Franco 2001)? Esta essência evolucionária é bem patente quando se observa que é mais fácil alterar as regras do PEC do que o enquadramento (orçamental) constitucional vertido nas regras do Tratado da União Europeia (Strauch e von Hagen 2001).

- Apelt, E. (1998). *European Monetary Integration 1958-2002*. London, Routledge.
- Ardy, B. (2000). *A Question of Fit for EMU: Process and Policy in the Fiscal Domain*. South Bank University Working Paper N° 13/00.
- Balassone, F. e Franco, D. (2001). EMU Fiscal Rules: a New Answer to an Old Question?. In: Banca d'Italia (Ed.). *Fiscal Rules*. Rome, Banca d'Italia, pp. 33-58.
- Beetsma, R. e Uhlig, H. (1999). An Analysis of the Stability and Growth Pact. In: *Economic Journal*, No. 109, (October), pp. 546-71.
- Brunila, A., Buti, M. e Franco, D. (2001). Introduction. In: Brunila, A., Buti, M. e Franco, D. (Eds.). *The Stability and Growth Pact – The architecture of fiscal policy in EMU*. Basingstoke, Palgrave, pp. 1-20.
- Buti, M., Franco, D. e Onghena, H. (1998). Fiscal Discipline and Flexibility in EMU: The Implementation of the Stability and Growth Pact. In: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 14, No. 3 (Autumn), pp. 81-97.
- Buti, M. e Giudice, G. (2002). Maastricht's Fiscal Rules at Ten: An Assessment. In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, N° 5, pp. 823-48.
- Buti, M., Eijffinger, S. e Franco, D. (2003). *Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?*, CEPR Discussion Paper N° 3692 (January).
- Canzoneri, M. B. e Diba, B. T. (2001). The SGP: Delicate Balance or Albatross?. In: Brunila, A., Buti, M. e Franco, D. (Eds.). *The Stability and Growth Pact – The architecture of fiscal policy in EMU*. Basingstoke, Palgrave, pp. 53-74.
- Casella, A. (2001). Tradable Deficit Permits. In: Brunila, A., Buti, M. e Franco, D. (Eds.). *The Stability and Growth Pact – The architecture of fiscal policy in EMU*. Basingstoke, Palgrave, pp. 394-413.
- Commission of the European Communities (2002). *Strengthening the co-ordination of budgetary policies – Communication from the Commission to Council and the European Parliament*. Brussels, COM (2002) 668 final.
- De Grauwe, P. (1997). *The Economics of Monetary Union*. 3ed. Oxford, Oxford University Press.
- Dyson, K. (2000). *The Politics of the Euro-Zone – Stability or Breakdown?*. Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Eichengreen, B. e Wyplosz, C. (1998). Stability Pact: More than a minor nuisance?. In: *Economic Policy*, N° 26, (April), pp. 65-113.
- Eijffinger, S. e de Haan, J. (2000). *European Monetary and Fiscal Policy*. Oxford, Oxford University Press.
- Hodson, D. e Maher, I. (2000). *EMU: Balancing Credibility and Legitimacy in the Policy Mix*. South Bank University Working Paper 12/00.
- Jones, E. (2002). *The Politics of Economic and Monetary Union – Integration and Idiosyncrasy*. Lanham, Rowman & Littlefield.
- Laffan, B. (1998). The European Union: a distinctive model of internationalization. In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 2, (June), pp. 235-253.
- Leslie, P. (2000). Abuses of Asymmetry: Privilege and Exclusion. In: Neunreither, K. e Wiener, A. (Eds.). *European Integration After Amsterdam – Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*. Oxford, Oxford University Press, pp. 192-217.
- Person, T., Roland, G. e Tabellini, T. (1996). *The Theory of Fiscal Federalism: What Does It Mean for Europe?*. Paper presented in the Conference “*Quo Vadis Europe?*”, Kiel.
- Sapir, A., et al. (2003). *An Agenda for a Growing Europe – Making the EU Economic System Deliver*. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, Brussels.
- Stark, J. (2001). Genesis of a Pact. In: Brunila, A., Buti, M. e Franco, D. (Eds.). *The Stability and Growth Pact – The architecture of fiscal policy in EMU*. Basingstoke, Palgrave, pp 77-105.
- Strauch, R. e von Hagen, J. (2001). Formal Fiscal Restraints and Budget Processes as Solutions to a Deficit and Spending Bias in Public Finances: US Experience and Possible Lessons for EMU. In Banca d'Italia (Ed.). *Fiscal Rules*. Rome, Banca d'Italia, pp. 461-485.

Uhlig, H. (2002). *One Money, But Many Fiscal Policies in Europe: What Are the Consequences?*. CEPR Discussion Paper N°. 3296, April.

Von Hagen, J. (2003). *Fiscal Discipline and Growth in Euroland – Experiences with the Stability and Growth Pact*. Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) Working Paper B 06/2003.

Wessels, W. e Linsenmann, I. (2002). EMU's Impact on National Institutions: Fusion towards a 'Gouvernance Économique' or Fragmentation?. In: Dyson, K. (Ed.). *European States and the Euro: Europeanization, Variation, and Convergence*. Oxford, Oxford University Press, pp. 53-77.

Wyplosz, C. (1998). *Towards a More Perfect EMU*. Paper presented at the XI Simposio de Moneda y Crédito in Madrid, in November 1998 (Second draft: February 1999).

[NOTAS DE FIM]

¹ Buti, Eijffinger e Franco (2003) preferem uma solução que atribui menos protagonismo ao Conselho de Ministros. De acordo com a proposta destes autores, devia ser garantido um poder independente à Comissão Europeia para ajuizar sobre todas as questões técnicas que se levantam. Numa etapa subsequente, caberia ao Conselho tomar uma decisão política relativamente às medidas necessárias para que o Estado membro infractor diminua o seu défice excessivo. Na última etapa, as duas instituições partilhariam o poder de decidir sobre a aplicação das sanções pecuniárias. À Comissão competiria a formulação de uma proposta (e não de uma simples recomendação, como acontece actualmente). O Conselho teria que decidir por unanimidade caso quisesse afastar-se da proposta da Comissão. Uma ideia mais radical, da autoria de Uhlig (2002), consiste na aplicação automática das multas previstas, afastando o Conselho de qualquer participação no processo de decisão relacionado com o PEC.

² Euractiv, 11 September 2003 (<http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/1?204&OIDN=1506165>).

³ EUObserver, 05.11.03.