

O agravamento da crise na União Europeia: a necessidade de uma mudança radical

– EuroMemorandum 2013 –

Em memória de Tadeusz Kowalik (1925-2012), distinto economista político polaco, defensor incansável do bem-estar e dos direitos democráticos dos trabalhadores e das suas famílias.

Resumo

Introdução

A crise, que começou em 2007 e se agravou dramaticamente em 2008, evidenciou divisões profundas na arquitetura da união monetária europeia. As duras políticas de austeridade que foram impostas, pela primeira vez, em países da Europa de Leste e, posteriormente, nos países da periferia da zona euro, estão agora a começar a ser aplicadas em países do centro da Europa. A crise está a evidenciar a construção profundamente antidemocrática da União Europeia, com a Comissão Europeia a assumir cada vez mais poder para controlar os orçamentos nacionais, sem uma supervisão séria por parte do Parlamento Europeu. Paralelamente, a posição dos países do Norte, e em especial da Alemanha, foi reforçada em relação aos países periféricos. Mas a economia alemã, que dependia da estagnação dos salários e de um crescente excedente de exportação, não pode servir de modelo para toda a UE. Perante a mudança climática global, a abordagem da UE para a Conferência Rio +20, em julho de 2012, contribuiu para o seu fracasso em alcançar um acordo sério.

1. Política Económica e Financeira

A expansão económica chegou ao fim na UE em 2012, com uma produtividade inferior à de 2008. Houve recessão em toda a periferia da zona do euro e a produção caiu ao longo do ano, em mais de 3% em Portugal e de 6% na Grécia. Na Europa de Leste, a maioria dos países registou algum crescimento em 2012, mas a produtividade continua abaixo dos níveis pré-crise, exceto na Polónia e na Eslováquia. Países centrais da zona euro registaram algum crescimento, mas foi baixo, e mesmo a Alemanha, que cresceu fortemente em 2010 e 2011, foi afetada já que muitos dos seus parceiros comerciais na Europa foram submetidos a programas de austeridade.

No início de 2012, 25 Estados-membros trabalharam, principalmente devido à insistência da Alemanha, no sentido de apresentarem o tão evocado Compacto Fiscal, um limite legal restringindo o défice estrutural do orçamento de cada país para 0,5% do PIB, uma medida que vai, efetivamente, impedir os países de persistirem numa política fiscal ativa, no futuro. Enquanto isso, como a interação da crise da dívida e da crise financeira ameaçou agravar-se perigosamente, o Banco Central Europeu (BCE) lançou a sua Operação de Refinanciamento a Longo Prazo. Forneceu aos bancos comerciais cerca de 1 milhão de biliões de euros em empréstimos a três anos, a juros de 1%, entre dezembro de 2011 e fevereiro de 2012; apesar disso, os empréstimos bancários a particulares e a empresas, decaíram ligeiramente no decorrer de 2012. Após a especulação contra os títulos de dívida espanhóis e italianos, que se intensificou em meados de 2012, o BCE anunciou, igualmente, um programa de “Transações Monetárias Diretas” - *Outright Monetary Transactions* (OMT). Este programa promete a intervenção ilimitada (ou seja num montante “sem limites”) do Banco Central Europeu na aquisição de obrigações de países da zona euro no mercado secundário da dívida soberana - mas apenas se os países concordarem, primeiro, com um programa de ajustamento de políticas aprovado com o fundo de resgate da UE, o Mecanismo Europeu de Estabilidade. Embora o BCE ainda tenha que agir, este

anúncio conduziu a uma frágil estabilidade financeira, na segunda metade do ano. Estimativas do impacto conjunto das diferentes leis fiscais que têm vindo a ser introduzidas sugerem que, entre 2013 e 2016, o PIB pode cair até 3,5% na zona euro no seu todo, entre 5-8% em Itália, Portugal e Espanha e 10% na Grécia e na Irlanda. A Cimeira Europeia de julho de 2012 propôs a criação de uma União Europeia Bancária, que vai envolver uma supervisão comum por parte do BCE, um seguro de depósito comum, e uma autoridade de resolução comum. Mas, com cerca de 6.000 bancos, há questões não resolvidas sobre quais os bancos, o BCE irá supervisionar diretamente, e alguns países do Norte da Europa têm demonstrado falta de vontade política de prosseguir com o seguro de depósitos comum e a autoridade de resolução.

A política fiscal deveria, em vez da austeridade, centrar-se na redução do desemprego. A despesa pública deveria promover projetos de investimento fundamentais a nível social e ambiental. A moeda europeia exige uma política fiscal europeia, com despesas na ordem de 10%, de modo a *amortecer* as crises e a garantir a efetiva transferência de recursos entre as regiões mais ricas e as regiões mais pobres. As políticas regionais e industriais devem ser reforçadas e o Banco Europeu de Investimento, que tem poderes para emitir *eurobonds*, deve facilitar um vasto programa de investimento, especialmente nos países mais atingidos pela crise, na Europa de Sul e de Leste. A fim de anular os grandes desequilíbrios atuais das contas, deve também ser exigido aos países superavitários que aumentem a procura. A política de emprego deve procurar promover empregos qualificados, bem remunerados, já que a concorrência com base nas baixas remunerações servirá apenas para produzir o nivelamento dos salários por baixo, em outras partes do mundo. A semana de trabalho normal deve ser reduzida para 30 horas, não só para combater o desemprego mas também como parte de uma mudança para uma sociedade onde as vidas das pessoas não são dominadas pelo trabalho assalariado.

A expansão excessiva do setor financeiro deve ser radicalmente invertida. A banca comercial e de investimento devem ser totalmente separadas, e os bancos comerciais públicos e cooperativos devem ser incentivados a disponibilizarem financiamento para investimento em projetos sustentáveis. Os bancos de investimento, fundos de cobertura (formas alternativas de investimento de elevado risco – *hedge funds*) e fundos de capitais privados devem ser fortemente restringidos. Todos os títulos devem ser negociados em plataformas públicas legais, novos títulos devem ser sujeitos a testes rigorosos, e deve ainda ser criada uma agência de *rating* europeia pública. Todas as transações financeiras devem estar sujeitas a um imposto sobre transações. O BCE deve manter-se sob o controlo democrático efetivo, e o seu principal enfoque deve ser a garantia da estabilidade financeira, através da criação de um sistema global europeu, um quadro de estabilidade abrangente e anti cíclico.

2. Governança na UE

Foram introduzidas na UE, na área da governança, um vasto leque de mudanças em resposta à crise da dívida pública: nova legislação, tais como 6 propostas legislativas sobre a governança económica - que restringe as regras do pacto de estabilidade e crescimento ("six-pack"); novos tratados e acordos intergovernamentais, como o Tratado de Coordenação e Governança, visando reforçar a disciplina orçamental, garantindo uma maior fiscalização sobre os orçamentos dos Estados Membros; e novos procedimentos, tais como o "Semestre Europeu" que reforça o ciclo anual em que a Comissão e o Conselho fiscalizam as políticas macroeconómicas dos Estados Membros e os "programas de reforma". A base comum destas mudanças é submeter os países economicamente mais frágeis a um sistema de absoluta submissão com a pressão contínua de cortes na despesa, a destruição das normas laborais – *labour standards* - e a privatização de bens públicos. Para os Estados Membros que foram alvo de "resgate" financeiro, o controle e as restrições são ainda mais opressivas, traduzindo-se, como é o caso da Grécia, num sistema quase colonial.

A consequência inevitável destes desenvolvimentos consiste em intensificar a legitimidade da longa crise da UE. O défice democrático aumenta enquanto que as decisões-chave são protegidas das pressões democráticas; as grandes empresas ditam as políticas e o conteúdo da legislação da UE; en-

quanto o poderoso Banco Central Europeu toma as decisões críticas pelas quais não é democraticamente responsável, os modelos sociais nacionais estão a ser destruídos e desmantelados em nome do mercado único ou da consolidação orçamental.

Apesar de poderem ser apresentadas propostas detalhadas para alterar os atuais procedimentos da governança, estas serão inúteis sem uma mudança radical na orientação da política da UE no sentido de dar prioridade ao emprego digno e à justiça social. Tem que ser reconhecido que a crise de legitimidade da União Europeia é agora tão grave que os potenciais desafios ao regime atual, a nível nacional, será considerado cada vez mais legítimo.

3. Restruturação da agenda social

As políticas de austeridade estão também a fustigar a vida de milhões de cidadãos europeus, sobretudo nos países periféricos do sul e do leste da Europa. Na UE a taxa oficial de desemprego, em 2012, era de 10.6% mas em Espanha e Grécia situava-se nos 25% e a taxa de desemprego jovem era de 22.7% na UE e mais de 50% em Espanha e Grécia. Em vez de acabarem com as lacunas na lei fiscal, as medidas de austeridade centraram-se na redução da despesa, resultando no adiamento ou cancelamento de projetos de infraestruturas, assim como na redução recorrente das despesas com a saúde, educação, proteção social e prestações sociais. O emprego no setor público foi significativamente reduzido em vários países e, devido à recessão e ao impacto das medidas de austeridade, tem havido um aumento significativo na proporção da população em risco de pobreza. Os setores mais pobres foram os mais atingidos, mas nos países afetados pela crise, muitos cidadãos da classe média foram igualmente afetados.

Historicamente, as políticas sociais na Europa têm sido norteadas pela gestão ou transferência do mercado na provisão de serviços, através de subvenções para ajuda alimentar, ou a prestação gratuita de serviços de saúde e determinados níveis de educação. Agora, a “desmercantilização” dos serviços público está a ser revertida através da introdução de *vouchers* e taxas moderadoras para os serviços de saúde e de educação. Paralelamente, a Comissão Europeia defende uma maior flexibilização do mercado de trabalho, mas com o congelamento dos salários, cortes nas pensões e o aumento da idade da reforma, juntamente com uma diminuição das restrições sobre os despedimentos e limites no subsídio de desemprego, traduzindo-se tudo isto num maior enfraquecimento das disposições do tão proclamado modelo social Europeu.

O fracasso da UE e dos principais Estados-Membros em alcançar uma harmonização clara dos impostos diretos permitiu o florescimento da concorrência fiscal, com estados a oferecerem taxas favoráveis aos atuais ou potenciais investidores, expondo as vulnerabilidades dos estados com baixa tributação. Todos os Estados Membros devem comprometer-se com o princípio da tributação progressiva e uma aproximada harmonização de escalas. O imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas e outros impostos devem aproximar-se para evitar a transferência de lucro, e todos os Estados Membros devem comprometer-se com a total transparência e a troca de informação sobre os rendimentos. Na Europa, as facilidades de elisão fiscal e a utilização de paraísos fiscais devem ser eliminados, devendo ainda existir uma maior tributação do património. A transição de impostos diretos para impostos regressivos mais indiretos deve ser revertida e a dinâmica destrutiva da concorrência fiscal deve ser eliminada.

4. Uma estratégia de desenvolvimento para a periferia europeia

A divisão centro-periferia é anterior ao processo de integração europeia, mas o desenho neoliberal do processo de integração acentuou esta divisão. Nos países do Mediterrâneo (Grécia, Espanha e Portugal), a adesão à UE foi seguida por uma parcial desindustrialização à medida que os governos perderam a capacidade de prosseguir com políticas industriais nacionais e, com a entrada para o euro, perderam igualmente a capacidade de proteger a indústria nacional através da desvalorização. Exacerbado pela deflação salarial na Alemanha e em outros países do norte da Europa, os défices

correntes cresceram fortemente. Nos países do Báltico e do Sudeste da Europa, o crescimento estava fortemente dependente na expansão dos empréstimos, sobretudo em moeda estrangeira. Entradas de capital estrangeiro alimentaram *booms* imobiliários, mas as taxas de câmbio sobrevalorizadas foram prejudiciais ao desenvolvimento industrial, levando a défices ainda superiores aos dos países do Mediterrâneo. Nos países do Grupo de Visegrad (República Checa, Hungria, Polónia e Eslováquia), os setores industriais tornaram-se intimamente ligados a indústrias de exportação alemães e, exceto no caso da Hungria, os seus défices de conta corrente foram menores.

Os países do Báltico e do sudeste europeu foram afetados pela crise no outono de 2008 à medida que a diminuição ou mesmo reversão da entrada de capitais atingiu o centro dos seus modelos de crescimento. A Hungria, a Letónia e a Roménia foram os primeiros países a candidatar-se a programas de resgate do Fundo Monetário Internacional e da União Europeia; o principal objetivo dos programas era estabilizar as taxas de câmbio, que era a prioridade dos bancos da Europa Ocidental que tinham concedido enormes empréstimos a estes países. O impacto do programa levou à descida do nível de vida, especialmente na Letónia. Os países mediterrânicos enfrentaram o impacto da queda dos fluxos de capital, a fuga de capitais e os ataques especulativos, em 2010, começando na Grécia. A reação dos governos do *núcleo* duro da zona euro tem sido lenta e os programas de austeridade rigorosos centraram-se na diminuição dos seus défices, embora também visem a redução dos défices da balança de pagamentos. Estes programas têm *conseguido* tempo para os bancos da Europa Ocidental se retirarem dos países mediterrânicos, mas as políticas de austeridade não têm abordado o problema da industrialização e estes países encontram-se numa situação de desenvolvimento sem saída. Os países da Europa de Leste foram, inicialmente, severamente afetados pela contração nas exportações, principalmente no final de 2008 e início de 2009, a sua posterior recuperação esteve ligada à recuperação das exportações alemãs - perspectivas esbatidas em 2012, devido ao impacto das políticas de austeridade na Europa e da desaceleração do crescimento em mercados importantes como o da China.

As políticas regionais da UE centraram-se no desenvolvimento das infraestruturas, e não na construção de estruturas produtivas viáveis. O novo orçamento da UE para 2014-2020, cuja aprovação está prevista no início de 2013, propõe a redução dos gastos com as políticas de coesão em cerca de 5% em relação ao montante atual, e redistribuir a sua alocação em benefício de países ricos e médios (em "transição"), em detrimento dos países mais pobres. Os chamados "Amigos de uma maior eficiência nas despesas" – Friends of Better Spending - da Europa do Norte defendem ainda que as condições macroeconómicas sejam anexadas às despesas de coesão, o que parece provável que venha a ser acordado. Os países periféricos da UE conseguiram reduzir seus défices da balança de pagamentos, mas isto resultou da compressão da procura interna através de programas de austeridade agressivos, e teve consequências sociais desastrosas. Os líderes da UE afirmam que as reformas estruturais exigidas pelos programas da UE / FMI - privatização e desregulamentação do mercado de trabalho - irão aumentar a competitividade, mas as políticas industriais pró-ativas estão completamente ausentes destes programas. As políticas da UE deixam, igualmente, de abordar os excedentes da balança de pagamentos gerados pela Alemanha e outros países do Norte como resultado de perseguirem políticas neo-mercantilistas.

O atual nível de dívida pública na Grécia e em outros países periféricos é claramente insustentável. Essa dívida deveria ser submetida a uma auditoria para determinar quais as partes que são legítimas, e o restante da dívida deveria ser reduzido para um nível sustentável. O papel do BCE, como credor de última instância no mercado de títulos do governo, deve ser alargado e dissociado da aplicação das severas políticas de austeridade. O orçamento da UE deve ser aumentado do atual 1% do PIB da UE para 10%, a fim de promover a estabilização macroeconómica e facilitar um programa de grande investimento e desenvolvimento nos países periféricos do sul e leste da UE. São necessárias políticas industriais e regionais ativas para promover o processo de desenvolvimento dos países periféricos, já que o desenvolvimento não ocorre apenas como resultado de processos de mercado.

A atual política regional e de coesão da UE tem promovido essencialmente as áreas metropolitanas mas é também importante o apoio a zonas mais pobres de forma a aumentar o emprego e a produção. A Política Regional concentrou-se ao nível regional e urbano, mas em detrimento do nível nacional, o qual é muitas vezes o mais adequado à promoção do desenvolvimento. A plena utilização dos recursos exige a participação democrática, e não um planeamento de elite. Em particular, a “Especialização Inteligente”, proposta pela União Europeia, mediante a qual cada área deveria ser líder mundial num determinado domínio não pode funcionar porque não há produtos suficientes para contornar a provável especialização excessiva. Além disso, enquanto o comércio inter-regional é importante, deveria ser dada uma maior atenção à promoção de formas de produção ecologicamente mais sustentáveis, utilizando recursos locais para consumo local (por exemplo, no caso de alimentos ou produção de energia). A política económica da UE deve ser reequilibrada e, considerando que o processo recém-instituído na União Europeia se aplica a países com défices externos, os países com excedentes externos (superavitários) deveriam ser igualmente obrigados a adotar políticas mais expansionistas de forma a aumentarem as suas importações.

5. A Crise na Governança Global

Dois enormes fracassos caracterizam o campo da governança global em 2012. Em primeiro lugar, não foi alcançado nenhum progresso significativo na reforma financeira ou na coordenação económica. A crise não resolvida da zona euro representa uma ameaça crescente para a economia global, que está a abrandar. Apesar das inúmeras declarações sobre a necessidade de enfrentar os desafios globais, as causas da crise financeira global – os enormes desequilíbrios da balança de pagamentos, a desigualdade de rendimento e riqueza e mercados financeiros não regulamentados e voláteis – continuam por resolver. Os atuais desequilíbrios orçamentais mantêm-se bem acima dos níveis sustentáveis. A implementação do novo regulamento financeiro ficou aquém das declarações de intenções. O problema “demasiado grande para falhar” – *too-big-to-fail* - está longe de ser resolvido e as instituições financeiras são ainda maiores e mais concentradas; atividades de risco ainda estão a ser transferidas, talvez numa escala crescente, para o sistema bancário sombra não regulamentado. Em segundo lugar, a dimensão ambiental da governança global combina situações extremas e de urgência crescente - por exemplo, as mudanças climáticas e a destruição da biodiversidade - com uma decrescente capacidade política para agir. A Cimeira Rio +20 em 2012 mostrou-se incapaz de renovar a agenda global das políticas de sustentabilidade. A governança ambiental passou para um plano secundário, reduzida a uma “operação de cosmética” nas principais áreas de desenvolvimento económico, e a medidas segmentadas e inadequadas em matéria de proteção ambiental.

Atualmente, não há uma instituição única ou um conjunto de instituições que façam uma monitorização e controle eficaz e global dos riscos sistémicos, como os desequilíbrios da balança de pagamentos, bolhas de ativos, flutuações excessivas das taxas de câmbio, grandes oscilações nos fluxos de capital, níveis de reservas internacionais ou concorrência fiscal prejudicial e evasão fiscal. As instituições que atualmente deveriam assumir estas tarefas (ou parte) – como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o G20, o Fórum de Estabilidade Financeira, o Banco de Compensações Internacionais, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) - não estão, na prática, a fazê-lo. No campo da governança ambiental global, a política oficial da UE parece ter recuado desde o início da crise financeira e económica e, na forma em que existe, é lamentavelmente deficiente.

A reforma da governança financeira global deve basear-se no princípio fundamental da equidade e da estabilidade económica e financeira e deve ser organizado de forma representativa e transparente. Em vez do G20, um grupo automeado de países, devem ser utilizados critérios de seleção objetivos e explícitos para estabelecer um “Conselho Económico Global”, conforme proposto pela Comissão da ONU, presidida por Joseph Stiglitz. O FMI precisa de ser submetido a reformas significativas relativamente à sua governança, mandato e recomendações políticas. Como a ONU é atualmente o fórum de coordenação mais representativo, a UE e os outros membros da OCDE deveriam transferir recursos e o mandato da OCDE para uma instituição de tributação da ONU de alto nível e fornecer-

Ihe a informação suficiente para poder lutar eficazmente contra a evasão e a fraude fiscal, e para reduzir a concorrência fiscal.

Qualquer estratégia importante de alternativa política, no domínio da governança ambiental global, deve rejeitar a privatização da água, da energia e dos recursos naturais em geral; deve contestar a monetização da natureza, e recusar o enfraquecimento ou a substituição do regulamento vinculativo por meros mecanismos de mercado. A UE poderia promover a sua própria capacidade de desenvolvimento económico sustentável de longo prazo, envolvendo-se num novo tipo de multilateralismo. Em vez de tentar sempre reivindicar o papel de liderança para si - ou para os seus principais países membros - e em vez de tratar todos os outros como subordinados, que precisam de ser conduzidos, a UE e os seus Estados Membros deveriam praticar uma espécie de diplomacia aberta, em que aqueles que estão mais avançados num campo específico assumem a liderança.

O texto integral do EuroMemorandum baseia-se nas discussões e documentos de trabalho apresentados no 18º Workshop sobre Política Económica Alternativa na Europa, organizado pelo EuroMemo Group, que decorreu entre 28 e 30 de Setembro de 2012, em Poznan, Poland. Se pretende receber o texto integral do **EuroMemorandum 2013**, envie um email para info@euromemo.eu.

Para mais informação sobre o EuroMemo Group, viste o site: www.euromemo.eu