

Analiza anuală independentă a creșterii 2013

ECLM-IMK-OFCE

Sinteză

La patru ani de la începerea Marii Recesiuni, zona euro continuă să fie în criză. PIB-ul și PIB-ul pe cap de locuitor se află sub nivelul de dinaintea crizei. În septembrie 2012, rata șomajului a atins un nivel istoric record de 11,6 % din forța de muncă, cea mai dramatică reflecție a disperării sociale de lungă durată pe care a produs-o Marea Recesiune. Sustenabilitatea îndatorării publice constituie o preocupare majoră pentru guvernele naționale, Comisia Europeană și piețele financiare, însă programele de consolidare succesive și de mare anvergură s-au dovedit a nu avea succes în abordarea acestei probleme. Până în prezent, elementul de bază al mesajului factorilor de decizie pentru cetățenii europeni a fost susținerea faptului că austeritatea este singura strategie posibilă pentru a ieși din acest impas. Această afirmație se bazează însă doar pe un diagnostic eronat conform căruia criza pornește de la risipa financiară a statelor membre. Pentru zona euro în ansamblul său, politica fiscală nu este cauza problemei. Deficitele și datoriile mai mari au constituit o reacție necesară din partea guvernelor care se confruntă cu cea mai severă recesiune de la Al Doilea Război Mondial. Reacția în domeniul fiscal a avut succes în două privințe: a oprit procesul de recesiune și a domolit criza financiară. În consecință, a condus la o creștere acută a îndatorării publice a tuturor țărilor din zona euro.

În condiții normale, sustenabilitatea îndatorării publice constituie o problemă pe termen lung, în timp ce șomajul și creșterea sunt probleme pe termen scurt. Totuși, temându-se de o presupusă creștere bruscă iminentă a ratelor dobânzii și fiind constrânse de Pactul de stabilitate și de creștere, chiar dacă tranziția către condiții mai normale nu a fost încheiată, statele membre și Comisia Europeană și-au inversat prioritățile. Această alegere reflectă parțial capcanele consacrate din cadrul instituțional al UEM. Însă, reflectă în aceeași măsură o perspectivă dogmatică potrivit căreia politica fiscală este incapabilă să gestioneze cererea, iar

DV\920560RO.doc

sfera de aplicare a administrațiilor publice trebuie restricționată și limitată. Această ideologie a determinat statele membre să implementeze măsuri de austeritate fiscală masivă în perioadele grele.

Este clar acum că această strategie este profund deficitară. Țările din zona euro și, în special, țările din Europa de Sud au realizat o consolidare necorespunzătoare și pripită. Măsurile de austeritate au atins o dimensiune care nu a fost remarcată niciodată în istoria politicii fiscale. Schimbarea cumulativă a strategiei fiscale pentru Grecia din 2010 până în 2012 se ridică la 18 puncte din PIB. Pentru Portugalia, Spania și Italia, a atins 7,5, 6,5 și, respectiv, 4,8 puncte din PIB. Consolidarea a devenit rapid sincronizată, conducând la efecte secundare negative în întreaga zonă euro, amplificând efectele sale din prima rundă. În schimb, reducerea creșterii economice face sustenabilitatea îndatorării publice mai puțin probabilă ca niciodată. Astfel, austeritatea a fost în mod clar contrară propriilor interese, dat fiind faptul că reducerea deficitelor publice a fost de departe dezamăgitoare în ceea ce privește obiectivele inițiale stabilite de statele membre și de Comisie.

Începând cu primăvara anului 2011, șomajul în UE-27 și în zona euro a început să crească rapid și, numai în ultimul an, a crescut cu 2 milioane de oameni. Șomajul în rândul tinerilor a crescut, de asemenea, dramatic pe parcursul crizei. În al doilea trimestru al anului 2012, 9,2 milioane de tineri cu vârste între 15 și 29 de ani erau șomeri, reprezentând un procent de 17,7 % dintre persoanele cu vârste între 15 și 29 de ani din forța de muncă și 36,7 % dintre toți șomerii din UE-27.

Șomajul în rândul tinerilor a crescut mai dramatic decât rata generală a șomajului din cadrul UE.

Aceleași tendințe sunt observate și la lucrătorii cu un nivel scăzut de calificare. Din experiența anterioară, este bine cunoscut faptul că odată ce șomajul crește la un nivel ridicat, el are tendința de a se menține ridicat și în anii următori. Acest fenomen este cunoscut sub denumirea de persistență. Odată cu creșterea șomajului, primele semne că șomajul va continua să fie ridicat în anii următori sunt deja vizibile. În al doilea trimestru al anului 2012, aproape 11 milioane de oameni din UE nu au avut un loc de muncă timp de un an sau mai mult. Pe parcursul anului trecut, șomajul pe termen lung a crescut cu 1,4 milioane de oameni în UE-27 și cu 1,2 milioane de oameni în zona euro.

Ca urmare a șomajului pe termen lung, dimensiunea efectivă a forței de muncă este diminuată, fapt care, în final, poate duce la un nivel structural mai mare al șomajului. Astfel generarea unei creșteri și a unor finanțe publice sănătoase în cadrul UE pe termen mediu va fi și mai dificilă. Pe lângă efectul șomajului pe termen lung asupra unei potențiale creșteri și a finanțelor publice, șomajul pe termen lung poate determina creșterea sărăciei deoarece ajutorul de șomaj va înceta mai devreme decât a fost preconizat. Astfel, șomajul pe termen lung poate deveni, de asemenea, o problemă socială profundă pentru societatea europeană. Având în vedere previziunea privind șomajul în UE și în zona euro, se estimează că șomajul pe termen lung poate ajunge la 12 milioane în UE și la 9 milioane în zona euro la finalul anului 2013.

Ceea ce este frapant este că aceste consecințe ale consolidării necorespunzătoare ar fi putut și ar fi trebuit să fie preconizate. În schimb, acestea au fost în mare măsură subestimate. Dovezile empirice și teoretice tot mai multe conform cărora dimensiunea multiplicatorilor fiscali este mărită într-o situație fragilă au fost trecute cu vederea. Concret, întrucât în condiții normale, și anume, atunci când deviația PIB este aproape de zero, o reducere cu un punct de PIB a deficitului structural reduce activitatea cu un interval între 0,5 și 1 % (acesta este multiplicatorul fiscal), acest efect depășește 1,5 % în vremuri grele și poate atinge chiar 2 % atunci când climatul economic scade în mod sever. Toate caracteristicile (recesiune, politică monetară la zero, nicio compensare pentru depreciere, austeritate în rândul partenerilor comerciali principali), cunoscute ca generând multiplicatori cu un nivel mai ridicat decât în mod normal, existau în zona euro.

Redresarea care a fost observată începând cu sfârșitul anului 2009 s-a oprit. Zona euro a intrat într-o nouă recesiune în al treilea trimestru al anului 2011 și nu se preconizează nicio îmbunătățire a situației: se preconizează că PIB-ul va scădea cu 0,4 % în 2012 și, din nou, cu 0,3 %, în 2013. Italia, Spania, Portugalia și Grecia par să se afunde într-o criză economică fără sfârșit. Șomajul a crescut până la un nivel-record în zona euro și, în special, în Spania, Grecia, Portugalia și Irlanda. Încrederea gospodăriilor, a societăților nefinanciare și a piețelor financiare s-a prăbușit din nou. Ratele dobânzii nu au scăzut, iar guvernele țărilor din sud încă se confruntă cu o primă de risc nesustenabilă pentru ratele dobânzilor lor, în pofida unor inițiative politice, în timp ce Germania, Austria sau Franța beneficiază de niveluri istorice scăzute ale ratelor dobânzii.

În locul unei concentrări pe deficitele publice, ar trebui abordată cauza principală a crizei. Zona euro a suferit în principal din cauza unei crize a balanței de plăți ca urmare a unei acumulări de dezechilibre de cont curent între membrii săi. Atunci când fluxurile financiare necesare pentru finanțarea acestor dezechilibre au fost epuizate, criza a luat forma unei crize a lichidităților. Ar fi trebuit să existe tentative de a ajusta salariile și prețurile nominale într-un mod echilibrat, astfel încât cererea, producția și ocuparea forței de muncă să fie afectate la minimum. În schimb, salvarea a fost gândită ca o austeritate generalizată, care forțează scăderea cererii, a salariilor și a prețurilor, prin creșterea șomajului.

Chiar dacă o parte din consolidarea fiscală a fost aproape sigur o componentă necesară a unei strategii de reechilibrare pentru limitarea exceselor anterioare din unele țări, a fost esențial ca țările cu surplusuri mari, în special Germania, să ia măsuri simetrice de stimulare a cererii și de asigurare a unei creșteri mai rapide a salariilor și a prețurilor nominale. În schimb, sarcina de ajustare a fost direcționată către țările deficitare. Un anumit progres a fost făcut în abordarea dezechilibrelor concurențiale, însă costul a fost imens. Neasigurarea unui răspuns echilibrat din partea țărilor cu excedent sporește, de asemenea, excedentul comercial general al zonei euro. Aceasta este puțin probabil o soluție sustenabilă, dat fiind faptul că deviază ajustarea către țările din afara zonei euro și că va provoca reacții.

O dezbatere publică cu privire la aceste aspecte vitale este în mod urgent necesară. Factorii de decizie au ignorat în mare măsură părerile dezaprobatore, chiar dacă au devenit tot mai sonore. Deciziile cu privire la strategia macroeconomică actuală pentru zona euro nu ar trebui să fie preluate exclusiv de Comisia Europeană în acest moment, deoarece noul cadru al UE lasă țărilor din zona euro libertate de acțiune. În primul rând, țările pot invoca circumstanțe excepționale, dat fiind faptul că se confruntă cu un *„eveniment neobișnuit aflat în afara controlului respectivului stat membru și cu o influență majoră asupra poziției financiare a administrației publice sau atunci când acesta rezultă dintr-o recesiune economică gravă astfel cum este prevăzut în PSC (...)”*. În al doilea rând, consolidarea poate fi facilitată pentru țările cu deficite excesive, dat fiind faptul că se precizează că *„în recomandarea sa, Consiliul solicită ca statele membre să își atingă obiectivele bugetare anuale care, pe baza previziunilor pe care se sprijină recomandarea, sunt în conformitate cu o îmbunătățire anuală minimă de cel puțin 0,5 % din PIB ca și criteriu de referință, în cadrul soldului său bugetar ajustat ciclic al măsurilor one-off și temporare, pentru a asigura corectarea*

deficitului excesiv în termenul stabilit în recomandare". Acesta este, bineînțeles, un minim, însă poate fi considerat, de asemenea, o condiție suficientă pentru a readuce deficitul ratei PIB la 3 % și ponderea datoriei la 60 %.

Astfel, este necesară o strategie alternativă cvadruplă:

În primul rând, întârzierea și repartizarea consolidării fiscale, respectând normele fiscale actuale ale UE. În locul unor măsuri de austeritate de aproape 130 de miliarde de euro pentru întreaga zonă euro, o consolidare fiscală mai echilibrată de 0,5 puncte din PIB, în conformitate cu tratatele și pactul fiscal, ar acorda, numai pentru anul 2013, o marjă concretă de manevră de peste 85 de miliarde de euro. Această sumă ar contrasta substanțial cu promisiunile Consiliului European din iunie și octombrie 2012 de a pune la dispoziție 120 de miliarde euro (încă neprevăzute în buget) până în 2020 în cadrul Pactului pentru creștere economică și locuri de muncă. Prin întârzierea și plafonarea căii de consolidare, creșterea medie pentru zona euro între 2013 și 2017 poate fi îmbunătățită cu 0,7 puncte per an.

În al doilea rând, BCE trebuie să acționeze pe deplin ca și creditor de ultimă instanță pentru țările din zona euro în vederea eliberării statelor membre de presiunea panicii generate de piețele financiare. Pentru ca panica să înceteze, UE trebuie să aibă un plan credibil foarte clar pentru creditorii săi.

În al treilea rând, creditarea considerabil mai mare din partea Băncii Europene de Investiții, precum și alte măsuri (în special, utilizarea de fonduri structurale și de obligațiuni pentru finanțarea proiectelor), astfel încât să se promoveze în mod semnificativ agenda pentru creștere economică a Uniunii Europene. Promisiunile raportate mai sus trebuie transformate în investiții concrete.

În al patrulea rând, o coordonare strânsă a politicilor economice ar trebui să aibă ca scop reducerea dezechilibrelor de cont curent. Ajustarea nu ar trebui să se bazeze doar pe țările deficitare. Germania și Țările de Jos ar trebui să ia, de asemenea, măsuri de reducere a propriilor excedente.

