



HAL
open science

ESPANHA, DOZE ANOS DE MIOPIA

Dominique Plihon, Nathalie Rey

► **To cite this version:**

Dominique Plihon, Nathalie Rey. ESPANHA, DOZE ANOS DE MIOPIA. BOLETIM DE ECONOMIA E POLITICA INTERNACIONAL, 2013, 13, pp.105. hal-00849375

HAL Id: hal-00849375

<https://hal.science/hal-00849375>

Submitted on 30 Jul 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ESPAÑA, DOZE ANOS DE MIOPIA *

Dominique Plihon**

Nathalie Rey**

RESUMO

Procuram-se detalhar as características principais do modelo de desenvolvimento da Espanha, após sua entrada na Comunidade Econômica Europeia (CEE) em 1986. As fragilidades intrínsecas ao modelo foram camufladas durante o período de euforia, quando baixas taxas de juros e fluxos de capitais estrangeiros alimentaram uma bolha imobiliária do início da década de 2000. Mas tornaram o país extremamente vulnerável ao enfrentamento de uma reversão dessas condições financeiras, com graves consequências para a maioria da população.

Palavras-chave: crises econômica e financeira; economia espanhola; economia da Zona do Euro; políticas de austeridade; Espanha.

ASBTRACT

We are looking for detailing the main features of the development model of Spain, after its entry into the European Economic Community (EEC) in 1986. The fragilities intrinsic to the model were masked during the period of euphoria, when low interest rates and foreign capital flows have fed into a real estate bubble of the early 2000s. But, have made the country extremely vulnerable to cope with a reversal of these financial conditions, with serious consequences for the majority of the population.

Keywords: economic and financial crisis, Spanish economy; economy of the Euro Zone; austerity policies; Spain.

JEL: G01, O11, O52

* Uma versão deste trabalho foi publicada em livro na Espanha, Coriat, B. *et al.* **Europa al borde del abismo: economistas aterrados** (Francia). Pasos Perdidos: Madrid e Sevilla: Barataria Ediciones, 2012.

** Economistas e professores da Université Paris-Nord, Paris 13, Villetaneuse, França.

1 INTRODUÇÃO

A Espanha segue uma trajetória original em comparação a outros países da União Europeia (UE). Após a Segunda Guerra Mundial, sob a ditadura franquista, o país experimentou um período de isolamento semelhante ao seu vizinho Portugal. Não se beneficiou, portanto, do rápido desenvolvimento econômico que caracterizou a trajetória de outros países da Europa Ocidental. Contudo, a partir dos anos 1960, a Espanha entrou em um processo de recuperação que, entre 1963 e 1970, aumentou seu produto interno bruto (PIB) *per capita* de 66% para 70% em relação ao nível da França.¹ A implementação de uma política de modernização, juntamente com a reestruturação dos grandes setores da economia espanhola (agricultura, construção naval, siderurgia, têxtil), trouxe consigo uma ampliação dramática da taxa de desemprego, que passou de 1,9% para 17,7% entre 1965 e 1975. Em 1977, dois anos após a morte de Francisco Franco, a Espanha apresentou oficialmente seu pedido de adesão à Comunidade Econômica Europeia (CEE).

Após sua entrada, em 1986, começou uma nova fase de expansão. Com a ajuda dos fundos estruturais europeus, a Espanha modernizou suas infraestruturas obsoletas e intensificou sua abertura comercial, como resultado da livre circulação de mercadorias. Como as importações aumentaram a uma velocidade maior que as exportações, o país sofreu uma progressiva deterioração da balança comercial, cujo déficit atingiu 3,7% do PIB em 1992. Suprimiram-se os controles sobre os movimentos de capitais e entrou um abundante volume de investimento estrangeiro, direto e de portfólio. A economia espanhola se tornou, assim, mais sensível à conjuntura externa. Com um ritmo de inflação superior ao de seus parceiros europeus, apesar de ter estabilizado com êxito sua taxa de câmbio entre 1983 e 1992, a Espanha sofreu a crise do Sistema Monetário Europeu (SME) de 1992-1993; sua moeda se desvalorizou em mais de 20%, o que lhe permitiu restaurar sua competitividade e impulsionar sua economia. A partir de 1995, o governo espanhol se esforçou, decididamente, em cumprir os critérios de convergência estabelecidos pelo Tratado de Maastricht, a fim de que o país passasse a integrar a União

¹ As fontes de dados utilizadas neste artigo são: a base de dados EcoWin da ThomsonReuters, o Ministério da Economia e Finanças, o Banco de Espanha e o Instituto Nacional de Estatística (INE).

Econômica e Monetária Europeia (UEM), desde sua criação, em 1999.² O percurso europeu da Espanha foi, inicialmente, considerado um sucesso, e o país passou a engrossar as fileiras dos melhores alunos da classe europeia. Contudo, o zelo com que foram aplicadas as políticas neoliberais e as disfunções da Zona do Euro têm conduzido a Espanha pelo caminho arriscado da desindustrialização e da subordinação do sistema produtivo ao financeiro, a chamada *financeirização* da economia. Tanto é assim que o futuro da economia espanhola tornou-se incerto, depois do choque da crise financeira, especialmente porque as políticas de austeridade, implementadas por sucessivos governos, agravaram a situação econômica e social do país.

2 ESPANHA, O BOM ALUNO DA EUROPA NEOLIBERAL

O desempenho econômico da Espanha era considerado excelente desde 1995. Sua taxa de crescimento era uma das mais altas, atingindo uma média anual de 3,9% entre 1997 e 2006, em comparação com a taxa média de 2,5% na UE e de 2,3% na Zona do Euro. Em 2006, a Espanha era a quinta maior economia da UE, com um PIB de cerca de 8,5% do total e um PIB *per capita* 5 pontos superior ao da média da UE. O desemprego caiu consideravelmente graças a um crescimento maior no setor de serviços, especialmente. A taxa de desemprego, que era uma das mais altas da Europa, diminuiu de 20% em 1994 para 8,5% em 2006, patamar inferior ao da média da Zona do Euro. As contas públicas experimentam uma recuperação espetacular. Devido ao forte crescimento, o saldo fiscal passou de um déficit de 6,6% do PIB em 1995 para um superávit de 2% do PIB em 2006, e a dívida pública baixou de 68,1% (seu máximo) em 1996 para 39,7% em 2006. Às vésperas da crise das hipotecas *subprime*, a Espanha era considerada um dos países mais virtuosos da Zona do Euro e da UE em relação às contas públicas.

Porém, estes bons resultados econômicos eram enganosos, uma vez que se deviam a fatores excepcionais que as autoridades espanholas, discípulos fiéis dos princípios neoliberais, não aproveitaram para superar o atraso da Espanha. Em primeiro lugar, a Espanha se beneficiou dos efeitos positivos de sua integração no espaço econômico e monetário europeu. Assim, a redução das taxas de juros, associada à sua entrada na Zona do Euro,³ tornou possível uma queda de 3 pontos do PIB no serviço da dívida do Estado espanhol. Em segundo lugar, a Espanha foi o

² A convergência nominal de Maastricht foi baseada em cinco critérios: inflação, taxa de juros, taxa de câmbio, déficit público e a dívida pública.

³ Na Espanha, a taxa de juros oficial passou de 13,75% em dezembro de 1992 para 3,5% em dezembro de 2006. Na Alemanha, passou de 8,75% para 3,5%.

país da Zona do Euro que mais absorveu os fundos europeus – principalmente os fundos estruturais, de coesão, da Política Agrícola Comum (PAC) e do Fundo Social Europeu (FSE). Desde sua entrada na UE, as transferências de fundos europeus alcançaram, em média, 0,8% do PIB anual. Em terceiro lugar, aplicando o dogma neoliberal, os dirigentes espanhóis levaram a cabo privatizações em massa. Entre 1996 e 2001, a privatização de 43 empresas públicas representou receitas de mais de €32 bilhões para o Estado espanhol. Essas receitas, juntamente com os recursos provenientes dos fundos estruturais, facilitaram o reequilíbrio orçamentário, logrado em 2003, sendo um dos principais objetivos do governo conservador de José María Aznar, no poder durante o período de 1996-2004. Durante esses anos, a Espanha foi um dos poucos países da Zona do Euro que respeitaram estritamente os objetivos do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).⁴

Não obstante, à Espanha saiu caro sua posição de melhor aluno da Europa neoliberal: seu Estado de Bem-Estar ficou atrás da maioria dos países da UE. Entre 1995 e 2005, a parte do PIB espanhol correspondente ao gasto social se reduziu (de 23,8% para 21,1%) e se distanciou do patamar médio da Zona do Euro (estável em torno de 29%). O atraso da Espanha foi considerável em matéria de política familiar e equipamento escolar. Em 2006, 19,9% da população espanhola subsistia com uma renda inferior à linha de pobreza (19,6% na Itália, 12,5% na Alemanha e 13,2% na França).

3 UM ÊXITO ILUSÓRIO, LEVANDO À DESINDUSTRIALIZAÇÃO

Entre 1997 e 2005, a economia espanhola criou 4,5 milhões de empregos, ou seja, mais de um terço dos empregos criados na Zona do Euro durante o período. Isso explicou a queda acentuada da taxa de desemprego, como mencionado. Essa evolução foi ainda mais impressionante quando se considera que a população em idade de trabalhar aumentou significativamente (+2,9% ao ano, em comparação a +1% ao ano no restante da Zona do Euro), e que a taxa de ocupação da população feminina avançou rapidamente de 43,3% para 56,8%, entre 1995 e 2005. Dois setores com mão de obra intensiva representaram a maior parte da criação de emprego: a construção, responsável por 20%, e os serviços, por 70%, dos quais 21% eram atribuíveis à hotelaria; 19% à administração pública; 15% aos serviços empresariais; e 11% a pessoas físicas. Esta evolução positiva apresentou uma desvantagem: se o crescimento foi tão pródigo em termos de geração de

⁴ O PEC impõe limites de 3% do PIB para o déficit público, e de 60% do PIB para a dívida pública.

emprego foi porque a produtividade do trabalho diminuiu com maior velocidade em relação ao restante da Europa. A produtividade do trabalho aparente se estagnou na Espanha entre 1997 e 2005, enquanto progredia a um ritmo de 0,8% na Zona do Euro, 1,3% na França e 1,5% na Alemanha. A regularização dos trabalhadores ilegais desempenhou um papel importante. As empresas optaram por aproveitar ao máximo o custo relativamente baixo da mão de obra e, assim, substituir capital por trabalho. Como resultado, diminuíram os investimentos, especialmente os relacionados às novas tecnologias. A parte da despesa dedicada à pesquisa e desenvolvimento (P&D) representava apenas 1,4% do PIB espanhol em 2009, em comparação com 2% na UE-27, 2,8% na Alemanha e 2,2% na França. Esse fato, obviamente, tem sido prejudicial para a competitividade e o comércio exterior da Espanha.

O processo de privatização de empresas públicas, realizado em 1993, acentuou outra característica do desenvolvimento econômico da Espanha: a existência de um número reduzido de empresas denominadas “campeãs nacionais”,⁵ que desenvolvem suas atividades em âmbito nacional, mas, principalmente, têm conseguido expandir seus negócios internacionalmente. Essas empresas têm focado sua política de crescimento no exterior. Entre 1990 e 2006, as trinta maiores empresas espanholas em termos de capitalização de mercado acionário registraram, por meio de suas ações, níveis de rendimento mais elevados que outras grandes empresas europeias.

Esse êxito camufla a debilidade do tecido industrial espanhol. Ao basear seu desenvolvimento nos setores de construção e de serviços, a Espanha desencadeou um perigoso processo de desindustrialização. Em 1997, 21% do valor agregado da economia espanhola eram gerados pela indústria; 65%, pelos serviços; 7%, pela construção; e 5%, pela agricultura. Em 2007, a indústria espanhola gerava apenas 17% do valor agregado frente a 12% da construção e 68% dos serviços. Sua participação no volume de negócios industriais da UE-27 era de 7,5%, enquanto as indústrias alemãs e francesas atingiam 26,1% e 12,9%, respectivamente. Dominada por três setores de atividade (alimentos, bebidas e tabaco; metalurgia e produtos metálicos; transportes) e dependente do mercado nacional, que absorve três quartos da produção, a indústria espanhola está altamente exposta em caso de recessão. Em 2009, a Espanha atingiu seu nível mais baixo de produção industrial desde 1996.

⁵ Repsol, Sacyr, Telefónica, Banco Santander, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), Ferrovial, Abertis, Zara e Mango.

Além disso, deve-se destacar que, se as empresas espanholas têm criado muitos empregos, desde meados dos anos 1990 até a crise de 2007, o têm feito com um crescimento quase nulo dos salários reais. Vários fatores explicam essa estagnação salarial. Por um lado, o uso intenso de emprego não qualificado e o considerável fluxo de trabalhadores imigrantes mal pagos têm pressionado os salários para baixo. Por outro lado, as autoridades públicas têm levado a cabo reformas no mercado de trabalho, denominadas “estruturais”, de viés neoliberal, seguindo as recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e das autoridades europeias. A legislação trabalhista, em matéria de demissão e contratação, muito rigorosa na era franquista, foi liberalizada a partir de 1984. Isso provocou uma precarização das condições de trabalho. Os governos conservadores e socialistas introduziram inúmeras reformas, desde os anos 1990, cujo resultado global consistiu em aumentar a proporção de contratos temporários (especialmente no setor público) e em diminuir as indenizações por desemprego. Em 2011, a indenização mensal bruta de um desempregado espanhol, de acordo com a duração de suas contribuições, variava entre €497 e €1.087. Entre junho de 2000 e junho de 2011, o salário mínimo aumentou de €424,80 para €641,40 (+51% em dez anos), porém continuava sendo um dos mais baixos da Europa, muito menor do que a França (€1.365) e até mesmo que o da Grécia (€863). A proporção dos salários no valor agregado passou de 60% em 1997 para 55% em 2006. No entanto, o custo médio do trabalho na Espanha cresceu mais rapidamente que no restante da Zona do Euro, devido à baixa produtividade do trabalho, que, evidentemente, resultou desfavorável para a competitividade do país.

4 UM MODELO DE DESENVOLVIMENTO INSUSTENTÁVEL

Acabamos de ver que havia uma “face oculta” nos bons resultados da economia espanhola em termos de crescimento, emprego e contas públicas: Estado de Bem-Estar Social insuficiente, produtividade baixa, estagnação do poder de compra dos salários e trabalho precário, desindustrialização e endividamento privado (López e Rodríguez, 2011). De fato, apesar das aparências auspiciosas, que levavam a acreditar em um “milagre espanhol”, o regime de desenvolvimento na Espanha, desde sua entrada na CEE, em 1986, não era sustentável. Hoje, a economia espanhola sofre dois grandes males: *financeirização* excessiva e ausência de mecanismos de ajustes entre os países da Zona do Euro que substitua os ajustes cambiais. Isso resultou em profundos desequilíbrios, que explicam por que a Espanha tem sido tão desestabilizada pela crise financeira que começou em 2007.

A Espanha é um país onde as tendências inflacionárias permanecem significativas, com um aumento médio nos preços do varejo de 3,5% de 1990 a 2010, consideravelmente maior do que a inflação na Zona do Euro (3%) e dos seus principais parceiros e concorrentes (Itália 3,1%, França 1,8% e Alemanha 1,9%). Em uma união monetária, onde as taxas de câmbio são fixas entre os países-membros, essa diferença persistente na inflação tem efeitos negativos para a economia espanhola. Por um lado, leva a uma sobrevalorização dos preços espanhóis e a uma deterioração da competitividade e do comércio exterior. O déficit em conta-corrente espanhol é um dos mais altos na Zona do Euro, atingindo 10% do PIB em 2007 (antes da crise) e 4,8% do PIB em 2010. Por outro lado, um ritmo elevado de aumento dos preços se traduz em um baixo patamar de taxas de juros reais, medidas pela diferença entre a taxa de juros nominal e a taxa de inflação. Estima-se a taxa de juros real da Espanha em 0,8% para o período 1999-2007, em comparação aos 2,4% e 3,1% da França e da Alemanha, respectivamente. Uma taxa de juros real tão baixa estimula fortemente o endividamento dos agentes privados. Desde a entrada da Espanha na UEM Europeia, com a queda das taxas de juros, para pessoas físicas e pessoas jurídicas têm alterado seus comportamentos, reduzindo suas capacidades de poupança e aumentando seu endividamento. A taxa de endividamento das empresas mais que duplica, passando de 65% do PIB para 135% do PIB entre 1995 e 2010, o que favorece o investimento privado, especialmente no setor da construção, a partir de 2001. Por sua vez, o investimento na indústria tem sido baixo, dada a perda de competitividade. As famílias aumentam consideravelmente seus gastos a partir de 2001. Como o poder aquisitivo está estagnado, essa expansão dos gastos tem sido financiada por meio da queda da taxa de poupança e pelo aumento significativo do nível de endividamento, que passa de 65% para 130% da renda entre 1995 e 2005, sendo um dos mais elevados da UE. Esse endividamento alimenta fundamentalmente a compra de imóveis residenciais. As famílias se beneficiam de empréstimos hipotecários, com taxa de juros variável, entre os mais vantajosos da Europa. Em termos reais, considerando a inflação, as taxas de juros das hipotecas eram praticamente zero no início da década de 2000. Isso leva a um aumento espetacular nos preços dos imóveis (+180% entre 1997 e 2005). Inicialmente, a alta dos preços é desencadeada pelo crescimento da demanda de residências pelas famílias, devido a fatores financeiros e demográficos (um aumento significativo no número de famílias). Posteriormente, a euforia nos preços é impulsionada por expectativas de aumentos futuros, conduzindo assim a um processo de bolha especulativa.

5 ESPANHA, DURAMENTE ATINGIDA PELA CRISE: O FIM DO "MILAGRE"?

No final de 2011, a Espanha está entre os países mais vulneráveis da Zona do Euro, mesmo que sua situação parecesse menos crítica do que a da Grécia ou de Portugal. A taxa de crescimento espanhol, uma das mais elevadas, cai acentuadamente, de 3,9% no período 1996-2007, para apenas 0,9% em 2008, -3,7% em 2009 e uma situação de quase estagnação em 2010. Em suma, a queda seria de -2,9% entre 2007 e 2010, superior à da Zona do Euro como um todo (-1,9%). Essa queda acentuada é, sem dúvida, consequência da crise, mas também se deve a fatores excepcionais, acima mencionados, que contribuíram para a notável expansão da economia espanhola, mas que desaparecem com a redução das transferências europeias, a alta das taxas de juros e o colapso do setor imobiliário. Entre 2007-2013, os fundos europeus transferidos para a Espanha se reduzem em quase 50%, passando de €62.300 milhões para €32.500 milhões. Esta redução da ajuda europeia é justificada pelo crescimento da economia espanhola, superior aos demais parceiros europeus, e pela entrada na UE, em 2004, de países mais pobres, o que faz a renda *per capita* espanhola passar de 85% da média da UE -15 para 98% da UE -25. Porém, a principal causa da desaceleração econômica é a queda vertiginosa do número mensal de construções de novas residências, que passa de 18.400 em 1992, para mais de 126.700 em setembro de 2006, no auge da bolha imobiliária, para logo cair a 7.630 em 2010. O principal motor do crescimento está, assim, enguiçado. E a Espanha não é o único país nessa situação. No início de 2000, tanto os Estados Unidos como o Reino Unido e a Irlanda basearam seu crescimento em bolhas imobiliárias, e não por coincidência, são os mais afetados pela crise iniciada em 2007. Todos esses países têm em comum com a Espanha o fato de terem estimulado artificialmente o crescimento econômico por meio do endividamento privado.

Como os países mencionados anteriormente, a Espanha está mergulhada em uma crise bancária, que ameaça sua estabilidade financeira. Os bancos espanhóis são, essencialmente, bancos de varejo, menos afetados diretamente pela crise das hipotecas *subprime* que outros bancos europeus. Entretanto, eles também possuem seus próprios ativos “duvidosos”:⁶ empréstimos para a construção e o desenvolvimento imobiliário (em 2009 estes representavam 40% do PIB espanhol), empréstimos às famílias e dívida soberana europeia. Em junho de 2011, o Banco da Espanha estima que mais de 16% do total dos ativos bancários espanhóis relacionados

⁶ O Banco de Espanha define como créditos “duvidosos” aqueles inadimplentes acima de noventa dias e aqueles sobre os quais os credores expressam dúvidas sobre seus compromissos.

com o setor de construção e o desenvolvimento imobiliário eram ativos “duvidosos”. Quanto à exposição dos bancos espanhóis à dívida soberana europeia, em 31 de dezembro de 2010, é estimada em €245 bilhões, dos quais 94,6% referem-se à dívida espanhola. Esta representa 7,3% do total dos ativos dos bancos espanhóis.⁷

Além disso, a Espanha deixa de desempenhar o papel de “bom aluno” da Zona do Euro em matéria de contas públicas: o superávit fiscal de 2% do PIB em 2006-2007 torna-se um dos maiores déficits da Zona do Euro, 11% do PIB em 2009 e 9% do PIB em 2010. Esse déficit pode ser decomposto em 1,5 ponto proveniente do serviço da dívida, 5,5 pontos decorrentes do déficit conjuntural (devido à queda na atividade de 13,4 pontos em comparação à tendência anterior à crise) e 2 pontos associados ao déficit estrutural primário.

Embora a taxa de endividamento público espanhol seja uma das mais baixas, estimada em 60% do PIB, contra 85% da Zona do Euro, os mercados desconfiam da capacidade da economia espanhola em controlar sua situação financeira devido às debilidades estruturais, ao déficit em conta-corrente e ao baixo crescimento econômico.

6 A CRISE ECONÔMICA E SOCIAL AGRAVADA POR POLÍTICAS DE AJUSTE

Diante da crise, a política econômica do governo de José Luis Rodríguez Zapatero passou por duas fases. Como em outros países europeus, uma política de resgate dos bancos e de promoção do crescimento foi uma das primeiras soluções. Em seguida, vieram as políticas de austeridade.

A partir do verão de 2008, lançou-se o “Plano Espanhol de Estímulo da Economia e do Emprego”, o chamado “Plano E”, que continha 91 medidas agrupadas em quatro áreas: *i*) ajuda a pessoas físicas e jurídicas; *ii*) promoção do emprego; *iii*) apoio ao sistema financeiro; e *iv*) medidas para modernizar a economia. A esse plano devem ser adicionados outros três de menor envergadura: *i*) um plano para aumentar as linhas de crédito concedidas pelo Instituto de Crédito Oficial (ICO) para as pequenas e médias empresas e para unidades habitacionais “Habitações de Proteção Oficial” no valor de €35 bilhões em 2009 e 2010; *ii*) o Plano Renove destinado à renovação das habitações e das infraestruturas hoteleiras, junto à abertura de novas linhas de crédito pelo ICO no valor de €2,5 bilhões; e *iii*) o plano Veículo Inovador-Veículo Eficiente, com um orçamento anual de €1,5 bilhão em empréstimos de longo prazo e taxas de juros baixas

⁷ Em dezembro de 2010, o total de ativos das instituições financeiras espanholas somou mais de €3.475 bilhões. Em dezembro de 2009, representava quase 350% do PIB.

(empréstimos suaves) para renovar o parque automobilístico e manter a indústria à tona. Esse plano foi acompanhado por três medidas de austeridade: *i*) cortes de gastos do Estado para o ano de 2008; *ii*) redução da oferta de emprego público em 2009; e *iii*) congelamento dos salários mais altos nas administrações, agências e empresas públicas. Um ano após a sua implementação, esses planos permitiram ao governo injetar €50 bilhões na economia, ou seja, 2% do PIB, além de reduzir a carga fiscal sobre as famílias e as empresas em 3% do PIB. Porém, não puderam conter as perdas de emprego (entre dezembro de 2008 e dezembro de 2009, a taxa de desemprego aumentou de 13,9% para 18,8% e, entre aqueles com menos de 25 anos, de 31,3% para 39,7%).

Em outubro de 2009, o governo aprovou um “Segundo Plano E”, com a criação de um fundo de €5 bilhões, procurando, assim, fomentar um novo modelo de crescimento baseado em energias renováveis, novas tecnologias e desenvolvimento sustentável e criando 200.000 empregos. Contudo, a crise das dívidas soberanas na Europa veio alterar a implementação de tal plano.

Desde maio de 2010, o governo espanhol, em sua condição de “bom aluno”, se propôs novamente a dar exemplo aos seus colegas europeus e se apressou em colocar em marcha um severo programa de austeridade, esquecendo as prioridades que tinha no início da crise: o emprego, o novo modelo de crescimento e a manutenção das conquistas sociais. As medidas anunciadas implicam uma forte redução do gasto público: o investimento público teria de se reduzir em 30%; o gasto público, em 16% (exceto em educação, reduzida em 7%); os salários dos funcionários, em média, 5%; o quadro de funcionários reduzido, suprimida a assistência por nascimento de filhos, congelamento das pensões em 2011 e rebaixamento dos subsídios ao aluguel e das prestações da seguridade social por dependência (ou velhice). A reforma das pensões prevê a alteração da idade de aposentadoria, de 65 para 67 anos (e de 15 para 25 os anos de contribuição necessários para o cálculo do benefício). Do lado da receita, o aumento dos impostos sobre a gasolina e o tabaco, de 2 pontos no Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA), que entra em vigor em 1º de julho de 2010 e, finalmente, elevam-se as taxas superiores de Imposto de Renda (IR). O governo anuncia que irá reintroduzir o imposto sobre o patrimônio. O esforço fiscal anunciado pela Espanha representa 3,5% do PIB em 2010, 5% em 2011 e 1,3% em 2012.

O governo espanhol também reforma o mercado de trabalho com três objetivos: *i*) reduzir os contratos precários; *ii*) aumentar a flexibilidade interna para se tornar mais competitivo; e *iii*)

incentivar a queda do desemprego por meio das reduções de encargos sociais.⁸ Esta nova lei tem como finalidade diminuir as desigualdades entre trabalhadores permanentes, protegidos pela legislação, e os demais, que contam apenas com contratos precários (entre dezembro de 2000 e dezembro de 2006, a proporção de contratos precários aumentou de 32,1% para 33,8%). Esta política desempenha um papel importante na generalização de um novo tipo de contrato de trabalho de duração indefinida, com uma menor indenização por demissão, medida particularmente impopular em períodos de elevadas taxas de desemprego.

Além disso, o governo espanhol continua com as privatizações e inicia um programa de reestruturação das Caixas de Poupança que permite ao Estado se livrar dessas instituições paraestatais, muitas vezes próximas de governos autônomos e bastante ativas no financiamento das autoridades regionais.⁹ Essa reforma obriga as Caixas de Poupança, primeiro, à fusão entre elas e, depois, a submeterem-se às regras dos bancos comerciais com ações em bolsa de valores e, portanto, sujeitas à “disciplina dos mercados”. Antes da reestruturação, a Espanha contava com 45 Caixas de Poupança, das quais hoje há apenas dezoito. O número de funcionários por agência diminuiu entre 9% e 23%, e os custos de recapitalização das Caixas de Poupança somaram €13,4 bilhões, dos quais 56,4% foram aportados pelo Estado e o restante pelos mercados.

A redução do déficit público e o controle da dívida pública tornaram-se a prioridade do governo espanhol. A Espanha quer ser o primeiro aluno da “classe europeia”. Em resposta à exigência realizada em 16 de agosto de 2011 por Angela Merkel e Nicolas Sarkozy, os deputados espanhóis aprovaram, em setembro, com uma maioria esmagadora, a alteração da Constituição para introduzir a “regra de ouro”, que estabelece um limite para o déficit público. Esta regra deve ser legitimada por meio de uma lei, e que definirá a partir de 2020, um déficit público máximo de 0,4% do PIB. Contudo, os mercados são ingratos: não se deixam convencer pelo zelo espanhol: em 15 de dezembro de 2011, a taxa de juros dos títulos do governo espanhol aumentou para 5,4%, em contraposição ao 1,9% do Estado alemão, ou seja, aplicou-se um prêmio de risco de 3,5%. Os esforços do governo espanhol não são recompensados pelas agências de classificação de risco, que, uma após outra, estão diminuindo a nota (*rating*) do país. A agência Standard &

⁸ Real Decreto-lei n.10/2010, de 16 de junho, sobre as medidas urgentes para reformar o mercado de trabalho.

⁹ O programa de reestruturação das Caixas de Poupança inclui três fases: a lei FROB (Fundo de Reestruturação Ordenada Bancária) de 9/2009, que estimula o processo de fusão das Caixas de Poupança; a Lei n.11/2010 que altera seu estatuto jurídico e lhes permite adotar o estatuto de banco e, assim, ganhar acesso a mercados; e a Lei n.2/2011, chamada de Fortalecimento do Sistema Financeiro Espanhol, que exige das Caixas de Poupança um índice de solvência de 8% a 10% (Core Tier 1).

Poor's, por exemplo, atribuiu sua maior pontuação AAA à dívida espanhola em 13 de dezembro de 2004, logo reduzida para +AA em 19 de janeiro de 2009, e para AA em 28 de abril de 2010 e, finalmente, pouco convencida pela política de austeridade, premiou com um AA- em meados de novembro de 2011.

O impacto social da crise é considerável. Primeiro, há um aumento vertiginoso do desemprego, com quase 4,8 milhões de desempregados em junho de 2011, equivalente a uma taxa de desemprego de 21%, a maior da Zona do Euro, particularmente entre os jovens (46%). Segundo, os indicadores de precariedade do trabalho também colocam a Espanha em uma situação muito desfavorável: 27,5% dos trabalhadores assalariados têm contratos temporários (entre 2007 e 2011) em comparação com a média de 16,1% no restante da Zona do Euro. Terceiro, os cidadãos não apenas perdem seus empregos, mas também suas residências: em 2010, houve cerca de 300 mil despejos. Quarto, de acordo com os resultados da Pesquisa de Condições de Vida (PCV) de 2011, as famílias espanholas têm empobrecido. Em um ano, seus rendimentos médios anuais diminuíram em 4,4%. Quinto, mais de 21% da população vivem abaixo da linha da pobreza, 26,1% têm dificuldades para chegar ao fim do mês, e uma família, em cada três, afirma ser incapaz de lidar com despesas imprevistas.

7 O FUTURO INCERTO DA ECONOMIA ESPANHOLA

A crise revelou as duas faces da economia espanhola. Por um lado, um processo de desenvolvimento econômico rápido desde sua entrada no Mercado Comum Europeu (MCE) em 1986. Por duas décadas, a Espanha foi considerada um dos países mais dinâmicos da Europa. Para atender à crescente demanda, realizaram-se importações maciças dos países mais avançados da Europa do Norte; os superávits destes últimos foram reinvestidos na Espanha, especialmente no setor imobiliário. A Espanha permitiu aos investidores estrangeiros obterem lucros elevados durante a bolha imobiliária de 2001-2006. Estes últimos realizaram investimentos em portfólio no valor de mais de €92 bilhões por ano, ou cerca de 10% do PIB. Por sua vez, os grandes grupos espanhóis – Banco Santander, Telefónica, BBVA e Zara – obtiveram bons resultados devido às suas atividades no exterior, especialmente na América Latina.¹⁰

¹⁰ No final de maio de 2011, estes grupos estavam entre as cinquenta maiores empresas europeias capitalizadas em bolsas de valores: o Banco Santander ocupava a terceira posição do índice Euro Stoxx50, atrás da Total e da Siemens; a Telefónica estava na quarta posição e o BBVA, na décima-quinta. No verão de 2011, a revista *The Bankers* classificou em 90º. lugar, no mundo, o Banco Santander, em termos de lucratividade, e o BBVA na 190º.

Mas o “milagre” espanhol revelou-se enganoso, já que a economia foi artificialmente estimulada pela bolha imobiliária, pelo endividamento das famílias e pelas transferências europeias. A Espanha apresentou um elevado déficit externo e, especialmente, se ressentiu por sua desindustrialização, que representa um encargo significativo e prejudica sua possível recuperação. Após a crise, agravada pelas políticas de austeridade, a Espanha mostrou uma nova face perturbadora. O desemprego cresceu dramaticamente, sobretudo entre os jovens, ganhou terreno a economia informal e a precariedade do trabalho.¹¹ O Estado e as relações sociais se decompõem, a emigração se torna importante e a população espanhola ameaça diminuir.¹²

As políticas do governo conservador de Mariano Rajoy vão endurecer a austeridade salarial, reduzir ainda mais os gastos públicos e sociais, diminuir a tributação sobre as empresas e sobre as altas rendas, que somente deverão agravar a recessão e deteriorar as finanças públicas. A Espanha corre o risco de ser obrigada a submeter sua política, por um longo período, aos ditames da Comissão Europeia e dos mercados financeiros. O movimento dos *indignados*, que transmite uma mensagem de revolta e mudança social, demonstra a falta de perspectivas para uma Espanha encurralada entre a dívida e as políticas de austeridade ineficazes e antissociais. Apenas uma recuperação coordenada em toda a UE, tendo em conta a situação específica de cada país, que financie a reindustrialização dos países do sul e os ajude a iniciar o ciclo ecológico, permitirá à Europa e à Espanha escapar da espiral deflacionária que as persegue.

8 POSFÁCIO¹³

Após a chegada ao poder do Partido Popular (PP), em novembro de 2011, a Espanha conheceu quatro planos sucessivos de austeridade, segundo as exigências da UE, mergulhando na recessão. No final de dezembro de 2011, o governo de Mariano Rajoy adotou diversas medidas, entre as quais o congelamento dos salários dos funcionários públicos e o aumento de sua semana de trabalho de 35 horas para 37,5 horas, a fixação do salário mínimo (SM) em €641 por mês e a alta

posição. Em 2010, os lucros da Telefónica aumentaram em 30,8% e o grupo demitiu seis mil funcionários, a fim de se manterem competitivos.

¹¹ De acordo com estudo realizado por universitários espanhóis para a fundação “Funcas”, a economia informal cresceu rapidamente a partir dos anos 1990 até atingir 21,5% do PIB espanhol. Estima-se que durante o período 2005-2008 houve €66 bilhões em perdas fiscais para o Estado espanhol.

¹² Em 2010, havia mais de 5,7 milhões de imigrantes, ou seja, mais de 12% da população espanhola. Os imigrantes romenos e marroquinos eram os mais numerosos (14,5% e 13,1% do total, respectivamente). Em 2009, depois de dez anos de crescimento, a taxa de natalidade na Espanha diminuiu, alcançando uma média de 1,39 filhos por mulher.

¹³ Escrito com informações disponíveis até o início de janeiro de 2013.

do IR (de 0,75% para 7% para as faixas de renda mais elevadas). Em 7 de abril de 2012, o governo anunciou seu segundo plano de austeridade que consiste em reduzir, em média, 17% os orçamentos ministeriais, aumentar o imposto sobre as grandes empresas e elevar a taxa sobre o tabaco e o preço da eletricidade, com uma alta total de 28% em 2,5 anos. Três meses depois, em 11 de julho, um terceiro pacote de cortes foi adotado, com o objetivo de economizar €65 bilhões em 2,5 anos por meio da elevação do IVA de 18% para 21% (de 8% para 10% para as alíquotas reduzidas), da redução de subsídios, de isenções fiscais, das despesas ministeriais e do número de vereadores em um terço e por meio da privatização de empresas estatais. A indenização dos trabalhadores com mais de sete meses desempregados foi reduzida. Finalmente, em 27 de setembro, o governo anunciou uma nova rodada de cortes para o orçamento de 2013, visando à redução do déficit público para 4,5% em 2013, devido, sobretudo, a uma compressão de 8,9%, em média, das despesas ministeriais, redução do orçamento da família real em 4%, e uma diminuição nas prestações pagas para os desempregados em 6,3%.

Os planos de austeridade do governo de Mariano Rajoy foram acompanhados de uma reforma do mercado de trabalho e de um plano de saneamento e de recapitalização dos bancos espanhóis. Em 11 de fevereiro de 2012, quando a taxa de desemprego atingia 23%, o governo decidiu reduzir as indenizações por demissão sem justa causa de 45 dias para 33 dias por ano de trabalho, ou vinte dias para as empresas deficitárias com um teto de dois anos de salário. Foi criado um contrato de trabalho de tempo indeterminado sujeito a um período de experiência de um ano, dando possibilidade aos empregadores de reduzir os salários e o tempo de trabalho em caso de queda do volume dos negócios.

Os espanhóis protestaram contra essas reformas com manifestações e com a greve geral de 29 de março; mas o governo, insensível, manteve sua reforma. Se o governo pareceu indiferente às dificuldades que enfrentava, a grande maioria dos espanhóis mostrou-se bastante sensibilizada frente às dificuldades encontradas pelos bancos. Em 9 de maio de 2012, foi nacionalizado o Bankia, o quarto maior banco do país em termos de ativos, criado com a fusão de sete Caixas de Poupança, com um custo estimado de €23,5 bilhões. Foi igualmente concedida uma ajuda financeira aos três outros bancos nacionalizados (Banco de Valencia, Catalunya Caixa, Novagalicia Banco) e injetados €2,5 bilhões na sociedade de gestão dos ativos associados à reestruturação bancária (ou *Bad Bank*), uma estrutura de expurgo dos ativos imobiliários tóxicos estimados em €182 bilhões que entrou em vigor em dezembro de 2012.

Em 2012, o Estado espanhol tomou emprestado €39,5 bilhões junto ao fundo de apoio da Zona do Euro para recapitalizar alguns de seus bancos. A ajuda aos bancos ampliou a dívida pública espanhola e obrigou o governo a revisar o déficit público, para o ano de 2012, para 7,4% do PIB contra 6,3% previsto pela UE. A UE exigiu um plano de reestruturação dos bancos nacionalizados em troca do seu apoio financeiro, o que teve como consequência um aumento das demissões. A partir de 2008, mais de 28 mil assalariados do setor bancário foram demitidos, aos quais virão se somar os mais de 25 mil demitidos até o final da reestruturação do setor prevista para 2015.

Apesar de, ou melhor, devido a essas diferentes medidas restritivas, a Espanha mergulhou em uma severa recessão econômica. Para o ano de 2012, o PIB recuou 1,5% e o ano de 2013 se anuncia também sombrio, com previsões de contração da economia de 1,4%, segundo a OCDE, 1,2%, segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), ou 0,5%, segundo o governo Mariano Rajoy. O número de indivíduos em busca de trabalho aumentou mais de 11% em um ano; a taxa de desemprego ultrapassou a barreira dos 25% no terceiro trimestre de 2012. As mulheres foram as mais atingidas pelo aumento do desemprego, com uma progressão de 11,2% em um ano. No caso dos jovens de menos de 25 anos, a taxa de desemprego chegou a 52%.

Segundo um estudo europeu recente, 12,7 milhões de pessoas estão no limiar da pobreza em uma Espanha de 47 milhões de habitantes. Os espanhóis desconfiam ou confiam pouco no governo de Mariano Rajoy, assim como os investidores espanhóis e estrangeiros, que retiraram do país €247 bilhões entre janeiro e agosto de 2012. Trata-se, sobretudo, de fundos sob a forma de empréstimos e de depósitos, assim como de portfólios de ações e de títulos de dívida do país; fundos indispensáveis para a retomada do crescimento via crédito.

O orçamento para 2013, que foi votado pelos deputados espanhóis em 20 de dezembro de 2012, multiplica as reduções de despesas com o único objetivo de recuperar €39 bilhões. Esse orçamento se insere no quadro de um plano de cortes imposto à Espanha pela UE, que prevê €150 bilhões em economias até 2014. Em tal contexto de rigor, a recuperação econômica da Espanha parece bastante comprometida e, especialmente, ao longo do primeiro ano de seu governo, o PP não tomou nenhuma medida de apoio à indústria, à inovação. É porque o governo não tem ideia do que poderia ser o próximo modelo de crescimento espanhol? Qual é sua política para desenvolver e apoiar novos setores?

REFERÊNCIA

LÓPEZ, I. ; RODRÍGUEZ, E. The Spanish model. **New left review**, maio-jun. 2011.