

O alargamento dos fóruns de participação internacional do Ministério das Finanças e da Administração Pública

A abordagem ibero-americana

Enrique Martínez Galán *

Resumo

Neste artigo, pretende-se descrever a lógica de alargamento dos fóruns de participação internacional do Ministério das Finanças e da Administração Pública observada ao longo de 2009, designadamente no que toca ao espaço ibero-americano.

Este alargamento é tido como muito positivo, apresentando mais-valias em várias vertentes: (i) ao nível político, como fórum de diálogo e coordenação de políticas sectoriais; (ii) ao nível económico, comercial e financeiro, como potenciador dos processos de internacionalização dos agentes económicos nacionais; e (iii) ao nível da cooperação, como dinamizador da presença nacional nos espaços multilaterais.

Como conclusão, recomenda-se a institucionalização da presença portuguesa do Ministério das Finanças e da Administração Pública no espaço ibero-americano, sendo que, para além de nos congratular com a realização na cidade do Porto a 2 de Março da Reunião Extraordinária de Ministros Ibero-Americanos das Finanças e da recente vinculação de Portugal à Corporação Andina de Fomento, entende-se necessária a institucionalização dos encontros dos Ministros Ibero-Americanos das Finanças com uma periodicidade anual.

Palavras-Chave:

Conferência ibero-americana, Relações internacionais multilaterais, Ministério das Finanças e da Administração Pública, Participação de Portugal em fóruns internacionais, Internacionalização dos agentes económicos portugueses

GABINETE DE PLANEAMENTO, ESTRATÉGIA, AVALIAÇÃO E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Av. Infante D. Henrique, 1C – 1º
1100 – 278 LISBOA
www.gpeari.min-financas.pt

* Técnico do GPEARI/MFAP

As opiniões expressas no artigo são da responsabilidade do autor podendo não coincidir com as da instituição que representa. Todos os erros e omissões são da responsabilidade do autor.

1. Os fóruns de participação internacional do Ministério das Finanças e da Administração Pública

Portugal encontra-se numa posição privilegiada face aos seus parceiros, marcando presença simultânea em vários espaços e blocos internacionais, tendo por base lógicas de integração regional, como é o caso da União Europeia (UE), mas também de identificação linguística e histórico-cultural comum, como são os casos da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e da Conferência Ibero-Americana.

Este posicionamento estratégico privilegiado de Portugal tem vindo a ser adequadamente dinamizado e aproveitado ao nível da política externa nacional, tendo sido canalizada a presença de Portugal nos referidos fóruns como elemento potenciador da voz de Portugal e da defesa dos interesses nacionais.

Contudo, o sucesso na replicação desta experiência no que toca aos Ministérios sectoriais tem sido muito heterogénea. De facto, a presença do membro do Governo responsável pela área das Finanças em reuniões ministeriais sectoriais internacionais, sendo estas o elemento por excelência de promoção dos interesses sectoriais nacionais, tinha vindo a ocorrer apenas ao nível da União Europeia por via da participação regular do referido membro do Governo nas reuniões do Conselho de Ministros dos Assuntos Económicos e Financeiros da União Europeia (ECOFIN), bem como do Eurogrupo, que reúne os Ministros das Finanças da área do euro, a Comissão Europeia e o Presidente do Banco Central Europeu na véspera das reuniões do ECOFIN.

O ano de 2009, marcado por várias especificidades conjunturais, tem vindo a ser aproveitado a este nível para promover uma viragem no paradigma da presença do Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP) em espaços e blocos internacionais por via do alargamento a dois novos fóruns de actuação: (i) a Comunidade de

Países de Língua Portuguesaⁱ; e (ii) a Conferência Ibero-Americanaⁱⁱ.

É de notar o papel crucial que o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) tem vindo a assumir no alargamento dos fóruns de participação internacional do MFAP, tendo sido este Gabinete a entidade responsável pela iniciativa, pela coordenação e pela negociação das declarações resultantes da Reunião Extraordinária de Ministros Ibero-Americanas das Finanças e da I Reunião de Ministros das Finanças da CPLP, ambas organizadas com o apoio logístico da Secretaria-Geral do MFAP e em estreita colaboração com o Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças.

Em consequência desta actuação, a presença, visibilidade e voz de Portugal naqueles fóruns foram reforçadas de forma decisiva, extravasando inclusive o mero âmbito de actuação do MFAP.

De seguida, irão ser esboçadas considerações quanto às potencialidades da participação do MFAP no espaço ibero-americano, bem como quanto ao caminho que se considera dever ser traçado por este Ministério naquele fórum internacional.

2. A mais-valia da abordagem ibero-americana

A mais-valia de uma participação activa de Portugal no espaço ibero-americano ocorre em várias vertentes: (i) a um nível político, como elemento dinamizador da visibilidade e da influência nacional nos respectivos fóruns de diálogo e de coordenação de políticas sectoriais; (ii) a um nível económico, comercial e financeiro, como elemento potenciador dos processos de internacionalização dos agentes económicos nacionais; e (iii) ao nível da cooperação, como elemento catalisador da presença nacional nas Instituições Financeiras Internacionais.

(i) Como elemento dinamizador da visibilidade e da influência nacional nos respectivos fóruns de diálogo e de coordenação de políticas sectoriais

Como fórum de diálogo e coordenação de políticas sectoriais, a presença portuguesa no espaço ibero-americano permite-lhe, de uma forma geral, aumentar a visibilidade e influência nacional nos processos de decisão associados àquela região, consubstanciada na adequada e activa defesa dos interesses nacionais no quadro dos respectivos interesses comuns ibero-americanos. Estes últimos dizem respeito à adopção de medidas que promovam o comércio internacional e o adequado funcionamento do mercado de trabalho e a criação de emprego, bem como de medidas que fomentem os fluxos de crédito e os movimentos internacionais de capitais, designadamente os destinados a investimento produtivo, evitando acções proteccionistas nestes domínios.

Tomemos como exemplo a recente crise económica e financeira global que se acentuou durante o segundo semestre de 2008 e que muitos economistas descreveram como a maior crise financeira a seguir à Grande Depressão de 1929.

A referida crise e o seu forte impacto na economia mundial mostraram de facto que a globalização dos mercados, ao aprofundar as relações de interdependência que entre eles se estabelecem, promove a necessidade de encontrar respostas assentes no reforço da coordenação e cooperação internacionais.

Esta necessidade de resposta coordenada à crise internacional teve como um dos seus efeitos o reforço do papel desempenhado pelo denominado G-20 como espaço por excelência de coordenação mundial de políticas económicas e financeirasⁱⁱⁱ.

Portugal, apesar de não ser membro do G-20, participa em espaços internacionais que lhe permitem, embora de forma indirecta, promover a defesa dos seus interesses nacionais, sendo que, quanto maior for a presença qualitativa e

quantitativa de Portugal nestes espaços, maiores serão a margem de manobra e o impacto a este nível.

Foi precisamente com o intuito de contribuir com uma perspectiva Ibero-Americana para os trabalhos e recomendações do G-20 e de reflectir sobre os impactos da crise financeira e económica na região da América Latina, que o Ministro de Estado e das Finanças, detendo Portugal em 2009 a Presidência *Pro Tempore* da Conferência Ibero-Americana, e o Secretário-Geral da Secretaria-Geral Ibero-Americana, Enrique V. Iglesias, decidiram em Dezembro de 2008 convocar os Ministros das Finanças, Economia e Fazenda Ibero-Americanos, na presença dos Governadores dos respectivos Bancos Centrais, para uma Reunião Extraordinária dos Ministros Ibero-Americanos das Finanças, que decorreu na cidade do Porto a 2 de Março de 2009. Estiveram ainda presentes no encontro os Presidentes do Grupo do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento e da Corporação Andina de Fomento, os Vice-Presidentes do Banco Europeu de Investimento e do Banco Mundial para a América Latina e os Secretários-Gerais da CEPAL^{iv} e da OCDE^v, entre outros.

Portugal passou assim a ter mais instrumentos à sua disposição para promover, embora de forma indirecta, a defesa dos seus interesses nacionais, não se limitando apenas à actuação no âmbito da UE. É de notar que a Conferência Ibero-Americana conta com a presença de quatro países com assento no G-20 (Argentina, Brasil, México e Espanha, embora este último apenas na qualidade de convidado).

Na denominada Declaração do Porto, resultante da reunião, ficou claro que uma acção global, forte e coordenada dos Estados seria essencial, sendo entendida como complementar e potenciadora do reforço da cooperação das relações e parcerias entre as empresas e investidores da região. A expansão e diversificação dos fluxos comerciais, financeiros e de investimento entre os vários países seriam assim essenciais para o restabelecimento

da confiança dos agentes económicos e dos mercados e para ultrapassar a crise económica.

Por outro lado, não podem deixar ainda de ser mencionadas as sinergias que emergem da presença simultânea de Portugal no espaço europeu e no espaço ibero-americano, sendo que Portugal poderá assumir assim um papel de elemento dinamizador não apenas das relações entre a União Europeia e a América Latina, com os benefícios de ordem política e económica que daí decorrem, mas também do próprio processo de integração e desenvolvimento sustentável da região, por via da partilha da experiência retirada do processo de integração europeia.

Por último, importa ainda referir o complemento essencial que os encontros bilaterais entre o MFAP e os ministérios homólogos ibero-americanos constituem para a prossecução dos objectivos aqui referidos, quer no contexto de visitas mútuas aos vários países, quer em encontros à margem de reuniões internacionais, como as reuniões anuais dos Conselhos de Governadores das Instituições Financeiras Internacionais, entre outras.

(ii) Como elemento potenciador dos processos de internacionalização dos agentes económicos nacionais

Para a economia portuguesa, a América Latina reveste-se actualmente de grande importância na diversificação da estratégia de internacionalização das empresas portuguesas e, em particular, no que toca ao comércio externo onde, para além do Brasil e do México, países como a Argentina, Chile e Venezuela têm vindo a merecer interesse redobrado por parte das empresas nacionais. Sectores como infra-estruturas (portos e aeroportos) e telecomunicações permanecem os principais, mas a estes junta-se agora, por exemplo, o sector das energias renováveis e o sector financeiro.

A este respeito, importa referir que o peso relativo da América Latina como parceiro comercial de Portugal mais do que duplicou nos últimos cinco anos, de cerca de EUR 1,2 mil milhões em 2003 a valores próximos dos EUR 2,7 mil milhões em 2008 (ver Quadro 1). Em termos relativos, importa referir ainda que a representação do comércio externo de bens e serviços da região da América Latina passou de 0,9% em 2003 para cerca de 2,1% em 2008.

Quadro 1 – Evolução do comércio externo de bens e serviços de Portugal com os países da América Latina entre 2003 e 2008^{vi,vii} (EUR milhões)

Pais	Valor do comércio externo em 2008	Variação face a 2003 (%)
Brasil	1,580	+97%
México	467	+247%
Venezuela	244	+421%
Argentina	144	+132%
Chile	127	+43%
Colômbia	36	+241%
Cuba	34	+542%
Peru	11	+43%
Panamá	11	+49%
República Dominicana	11	+59%
El Salvador	10	+226%
Uruguai	7	+118%
Equador	6	+33%
Costa Rica	6	-49%
Guatemala	4	-17%
Bolívia	3	+1.218%
Paraguai	2	+189%
Honduras	2	+5%
Nicarágua	1	-33%
Total	2,705	+125%

Particular atenção merecem os casos do Brasil, México, Venezuela e Argentina, que aumentaram o comércio de bens e serviços com Portugal no período em causa em cerca de EUR 780 milhões, EUR 335 milhões, EUR 200 milhões (mais de cinco vezes o montante observado em 2003) e EUR 85 milhões, respectivamente.

Da mesma forma, o Investimento Directo de Portugal na América Latina passou de 1,96% do montante total de Investimento Directo português no Estrangeiro (IDE) em 2003 para cerca de 11,63% em 2008, devendo ser destacada a influência do México e, sobretudo, do Brasil nesta evolução.

Este aprofundamento das relações económicas, financeiras e comerciais de Portugal no espaço ibero-americano é ainda potenciado pela participação nacional no mercado das multilaterais financeiras que operam na região, designadamente o Grupo do Banco Mundial e o Grupo do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, sendo que é por via da participação das empresas, consultores e entidades financeiras portuguesas neste mercado que é potenciada a internacionalização dos agentes económicos nacionais, em particular através da integração e cooperação com os agentes económicos da região.

(iii) Como elemento catalisador da presença nacional nas instituições financeiras internacionais

A participação de Portugal nas Instituições Financeiras Internacionais (IFIs) prossegue, acima de tudo, objectivos de natureza político-diplomática e económica, procurando-se: (i) aumentar a visibilidade e a capacidade nacional para direccionar os processos de decisão das referidas instituições no sentido dos interesses estratégicos da política externa portuguesa, (ii) promover as vantagens mútuas de cooperação económica entre Portugal e os países de destino dos fluxos multilaterais de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), o acesso de empresas e consultores portugueses ao mercado das IFIs, e ainda os processos de internacionalização das empresas nacionais e o fomento das exportações, bem como (iii) defender os interesses estratégicos na política de cooperação portuguesa.

Como seria de esperar, estes objectivos cruzam-se com aqueles escolhidos para analisar as mais-valias da denominada abordagem ibero-americana nas relações externas do MFAP.

Assim, e tendo sido já tratados os dois primeiros objectivos, importa referir que a mais-valia de uma participação activa de Portugal no espaço ibero-americano ocorre também ao nível dos seus efeitos na actuação e presença portuguesas nas IFIs que operam na região, designadamente o Grupo do Banco Mundial e o Grupo do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento.

Ao nível da política de cooperação, a denominada abordagem ibero-americana permite (i) influenciar decisões sobre políticas e programas que sejam favoráveis aos Países Menos Avançados; (ii) promover as vantagens comparativas das empresas, consultores e bancos nacionais, colocando-os ao serviço dos programas de desenvolvimento dos países beneficiários; e (iii) contribuir para o cumprimento dos compromissos assumidos internacionalmente por

Portugal relativamente ao montante da APD (até 2015).

Muito embora a região da América Latina não seja uma região prioritária para a política de cooperação portuguesa, não deixa de ser alarmante a persistência de grandes bolsas de pobreza nos países da região, exacerbadas pela disparidade na distribuição de rendimento que subsiste mesmo nos países de rendimento médio. Recorde-se, a este propósito, que a Declaração de São Salvador, assinada em Novembro passado pelos Chefes de Estado e de Governo dos países Ibero-Americanos, por intermédio do “Comunicado Especial sobre Cooperação para o Desenvolvimento com Países de Renda Média”, exorta ao fortalecimento e ampliação do apoio político à temática destes na agenda internacional assim como ao reforço da cooperação dos países desenvolvidos com os países de rendimento médio da região.

3. A vinculação de Portugal à Corporação Andina de Fomento

A análise das mais-valias da denominada abordagem ibero-americana nas relações externas do MFAP não poderia deixar de fora a recente vinculação de Portugal à Corporação Andina de Fomento (CAF)^{viii}.

Esta vinculação ocorreu pela assinatura dos respectivos acordos de subscrição de capital e de concessão de imunidades e privilégios pelo Senhor Ministro de Estado e das Finanças e pelo Presidente Executivo da CAF à margem da Cimeira de Chefes de Estado e de Governo Ibero-Americanos que decorreu no Estoril a 30 de Novembro e 1 de Dezembro, sob a Presidência *Pro Tempore* Portuguesa da Conferência Ibero-Americana. Portugal juntou-se, assim, à Espanha como únicos accionistas não regionais da instituição.

Esta vinculação assume um papel fulcral precisamente nas três áreas analisadas de mais-valia analisadas neste documento:

(i) como elemento dinamizador da internacionalização das empresas,

consultores e entidades financeiras portuguesas, encontrando-se prevista a este respeito a assinatura de um Memorando de Entendimento entre a AICEP e a CAF contemplando vários âmbitos de cooperação técnica;

- (ii) como fórum privilegiado para o diálogo e cooperação entre Portugal e os países ibero-americanos no âmbito da política externa nacional, sendo de referir a este respeito que o Conselho de Administração da CAF, sendo não residente, reúne com uma periodicidade quadrimestral os Ministros das Finanças dos países accionistas; e

como mais um elemento catalisador da contribuição nacional para (a) a prossecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio;(b) o compromisso assumido internacionalmente por Portugal relativamente aos montantes de APD, uma vez que as contribuições para a Corporação são contabilizadas na sua totalidade como Ajuda Pública ao Desenvolvimento; e (c) a luta contra a pobreza.

Conclusão

A presença de Portugal no espaço ibero-americano é tida como fulcral, não apenas ao nível da promoção dos processos de internacionalização dos agentes económicos nacionais, mas também como fórum de diálogo e coordenação de políticas sectoriais e como elemento dinamizador da presença nacional nos espaços multilaterais da região.

Em consequência, e tendo em vista as mais-valias aqui apontadas da participação nacional no espaço ibero-americano,

recomenda-se a institucionalização da presença portuguesa do Ministério das Finanças e da Administração Pública naquele espaço, sendo que, para além de nos congratular com a realização na cidade do Porto a 2 de Março da Reunião Extraordinária de Ministros Ibero-Americanos das Finanças, entende-se necessária a institucionalização dos encontros dos Ministros Ibero-Americanos das Finanças com uma periodicidade anual.

Até à data, estes encontros ocorreram de uma forma esporádica, na forma de encontros conjuntos dos Ministros de Economia e das Finanças^{ix} e não reflectiram a devida especificidade sectorial, designadamente ao nível do acompanhamento da evolução da conjuntura económica e financeira nos países Ibero-Americanos, bem como da coordenação de políticas que promovam o comércio internacional, o adequado funcionamento do mercado de trabalho e a criação de emprego.

Em segundo lugar, considera-se aconselhável dar um novo dinamismo aos encontros bilaterais mantidos entre o membro do Governo português responsável pela área das Finanças e os seus homólogos ibero-americanos, quer no contexto de visitas mútuas aos vários países, quer em encontros à margem de reuniões internacionais como as reuniões anuais dos Conselhos de Governadores das Instituições Financeiras Internacionais, entre outras.

Particular atenção merecem a continuação dos encontros bilaterais regulares com o membro do governo espanhol responsável pela área das finanças, que ocorrem na actualidade no seio das Cimeiras bilaterais anuais entre ambos os Governos, e a dinamização e institucionalização de encontros regulares o homólogo brasileiro, também com uma periodicidade anual.

ⁱ A Comunidade de Países de Língua Portuguesa reúne os 8 países de língua oficial portuguesa, designadamente Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. Estes países representavam 3,0% do Produto Interno Bruto, 3,7% da população e 1,7% do comércio mundial em bens e serviços em 2007 (Fonte: Banco Mundial e Nações Unidas).

ⁱⁱ A Conferência Ibero-Americana reúne os 22 países da região, designadamente Andorra, Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Equador, El Salvador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal,

República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Estes países representavam 9,5% do Produto Interno Bruto, 9,3% da população e 7,7% do comércio mundial em bens e serviços em 2007 (Fonte: Banco Mundial e Nações Unidas).

iii O Grupo dos 20 (ou G-20) é um fórum de cooperação e de consulta sobre assuntos relacionados com o sistema e a estabilidade financeira internacional. Visa favorecer a negociação internacional, integrando o princípio do diálogo alargado. Criado em 1999 pelos Ministros das Finanças e Governadores dos Bancos Centrais do G-7, da União Europeia e de doze economias emergentes, representa cerca de 85% do Produto Nacional Bruto, 80% do comércio e 66% da população mundial. Em 15 de Novembro de 2008, reúne pela primeira vez ao nível de Chefes de Estado ou de Governo, com a presença da Espanha e dos Países Baixos como países convidados.

iv Comissão Económica das Nações Unidas para a América Latina e Caraíbas.

v Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

vi Fonte: AICEP.

vii A soma total pode diferir da soma de cada uma das partes devido a diferenças de arredondamento.

viii A CAF - *Corporación Andina de Fomento* é uma Instituição Financeira Multilateral, criada em 1968 com o objectivo de promover o desenvolvimento sustentável e a integração regional, tem sede em Caracas e conta actualmente com 17 países accionistas, de entre os quais o Brasil, México, Argentina, Chile e Uruguai, aos quais se associam 15 instituições financeiras da região. O capital autorizado da Corporação é de USD 10.000 milhões. Em 2008, foram aprovados USD 7.946 milhões em novas operações e desembolsados USD 5.292 milhões para operações nos países accionistas. Mais informações em www.caf.com.

ix O antecedente mais próximo de encontros daquele fórum foi a V reunião dos Ministros Ibero-Americanos das Finanças ou da Economia teve lugar em 2003, no quadro da Presidência *Pro Tempore* Espanhola da Conferência Ibero-Americana.