

Balanço da Presidência Portuguesa na área dos Assuntos Económicos e Financeiros (ECOFIN)

Paula Costa *

Resumo

Este artigo apresenta os principais resultados da Presidência Portuguesa da União Europeia, que decorreu no segundo semestre de 2007, na área do Conselho para os Assuntos Económicos e Financeiros (ECOFIN). Destacam-se as temáticas relativas à qualidade das finanças públicas, em particular a questão inovadora do impacto da modernização das Administrações Públicas no crescimento e na competitividade, a Estratégia de Lisboa, o Pacto de Estabilidade e Crescimento e diversos aspectos dos mercados financeiros e da fiscalidade.

Palavras-Chave:

ECOFIN, Presidência Portuguesa, assuntos económicos e financeiros, modernização das administrações públicas, mercados financeiros, fiscalidade

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

* Técnica do GPEARI-MFAP e membro da Comissão de Coordenação da Presidência Portuguesa para os Assuntos MFAP

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

A Presidência Portuguesa da União Europeia decorreu no segundo semestre de 2007. Tendo sido implementando pela primeira vez o novo Regulamento Interno do Conselho, o qual define que as três Presidências compreendidas num período de dezoito meses deverão apresentar um programa geral de trabalhos conjunto, no qual consubstanciarão os seus programas individuais, também na área dos Assuntos Económicos e Financeiros se procedeu a esta coordenação, tendo Portugal estabelecido, juntamente com a Alemanha (Presidência precedente) e com a Eslovénia (Presidência seguinte) três objectivos estratégicos:

- Assegurar uma gestão eficaz e eficiente da Política Económica;
- Melhorar a qualidade das Finanças Públicas na União Europeia;
- Avançar no sentido da plena realização do Mercado Interno, em particular no que diz respeito aos Serviços Financeiros e à Fiscalidade.

Com base nestes objectivos e no seu próprio programa, a Presidência Portuguesa na área ECOFIN deu continuidade a temas que derivaram de anteriores Presidências, tendo apresentado como tema inovador de debate a modernização das administrações públicas como factor de competitividade dos países.

Com este enquadramento, a Presidência Portuguesa prosseguiu várias temáticas, tendo desenvolvido trabalho significativo em diversas áreas, de onde se destacam a qualidade das Finanças Públicas, onde se insere a temática da modernização das administrações públicas, a Estratégia de Lisboa e o Pacto de Estabilidade e Crescimento, bem como diversos aspectos

dos mercados financeiros e da fiscalidade. O objectivo deste artigo é, portanto, apresentar alguns dos mais significativos progressos atingidos na Presidência Portuguesa na área ECOFIN sobre os temas referidos.

No âmbito da prioridade atribuída à qualidade das finanças públicas, a Presidência Portuguesa centrou-se nos aspectos institucionais deste tema, mais concretamente, no papel que administrações públicas modernas e eficientes desempenham no desenvolvimento de um ambiente empresarial competitivo e do bem-estar dos cidadãos. O ECOFIN reconheceu a importância das medidas de modernização das administrações públicas para o controlo da despesa e para o reforço do crescimento e do emprego e, nessa medida, o seu contributo para alcançar os objectivos do Pacto de Estabilidade e Crescimento e da Estratégia de Lisboa. As reformas empreendidas neste domínio deverão ainda ser objecto de acompanhamento regular, em particular no contexto dos Programas Nacionais de Reforma, devendo ser reforçado o trabalho de medição da eficiência no sector público e de avaliação do impacto das reformas sobre o desempenho da economia. Esta prioridade da Presidência Portuguesa teve como reflexo, já este ano, a inclusão da modernização das administrações públicas nas recomendações específicas para a área do euro, ficando, assim, esta temática claramente definida com um dos objectivos da Estratégia de Lisboa.

Durante a Presidência Portuguesa foi também lançado o debate sobre o novo ciclo da Estratégia de Lisboa para 2008-2010. O ECOFIN considerou que esta Estratégia proporciona uma base coerente para as reformas necessárias à modernização das economias europeias, melhorando, quer a capacidade de adaptação às mudanças rápidas, quer de liderança nessas mudanças, tendo sido consensual que as quatro áreas prioritárias de reforma identificadas no Conselho Europeu de Março de 2006 – emprego, conhecimento e inovação, melhoria do ambiente empresarial e energia a alterações climáticas – mantêm-se válidas e actuais. O enfoque do novo ciclo deverá ser, por isso, na continuação do esforço de implementação de reformas.

Estas orientações marcaram os trabalhos da Comissão Europeia, que no seu Pacote relativo ao novo ciclo da Estratégia de Lisboa, divulgado em Dezembro passado, apresentou uma proposta de novas Orientações Gerais de Política Económica semelhantes às anteriores,

propondo apenas actualizações aos textos introdutórios de cada Orientação. Processo idêntico foi seguido para as Recomendações Específicas para cada estado-membro.

Sendo a implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento uma das principais atribuições do ECOFIN, este Conselho debateu, em particular, formas de reforçar a vertente preventiva do Pacto, tendo concluído pela necessidade de se manter a ambição nos processos de consolidação orçamental dos estados-membros, nomeadamente no que respeita ao ajustamento do défice, que deverá convergir para o objectivo de médio prazo, e da dívida, evitando políticas orçamentais pró-cíclicas em períodos de maior crescimento económico. As conclusões do ECOFIN sobre este tema convidam ainda a Comissão Europeia a prosseguir os seus trabalhos com o objectivo de vir a tomar em consideração as responsabilidades implícitas das administrações públicas na definição dos objectivos orçamentais de médio prazo e a incluir, na avaliação regular das políticas orçamentais nacionais, a análise da situação macroeconómica global de cada estado-membro.

No domínio relativo à melhor regulamentação, o ECOFIN debateu as questões relacionadas com a redução dos custos de reporte estatístico, tendo concluído pela necessidade de se encontrar o equilíbrio entre a minimização dos custos decorrentes das obrigações de reporte e a preservação da qualidade das estatísticas, tendo sido sublinhado que devem ser fomentados sistemas de reporte único para diferentes fins e a integração dos dados já existentes. Há ainda a salientar, no âmbito da governação estatística, o acordo com o Parlamento Europeu que permitiu a criação do Conselho Consultivo Europeu de Governação Estatística e do Comité Consultivo Europeu de Estatística, passos fundamentais no sentido do reforço do sistema estatístico europeu.

Foi igualmente promovida uma discussão sobre os aspectos económicos da flexigurança, tendo o ECOFIN destacado a importância das medidas neste domínio para apoiar uma estratégia abrangente de maior flexibilidade no mercado de trabalho e de mobilidade dos trabalhadores, reconhecendo-se que não existe um único modelo para conjugar os objectivos de flexibilidade e de segurança, sendo que a definição de princípios comuns e a identificação de boas práticas poderão ajudar cada país a estabelecer as suas próprias prioridades, respeitando a necessidade de estas medidas serem totalmente

compatíveis com a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas e de reforçar os incentivos à permanência no mercado de trabalho.

Ainda no âmbito do mercado de trabalho, foi também debatido o impacto económico das migrações, tendo sido salientado o impacto significativo dos fluxos migratórios no aumento do potencial de crescimento e da capacidade de ajustamento das economias, constatando que a imigração tem contribuído, em muitos estados-membros, para o crescimento do emprego e para a melhoria do funcionamento do mercado de trabalho, da produtividade e da competitividade. Foi ainda reconhecida a necessidade de implementação de políticas de integração efectivas e eficazes, em áreas como a educação e o desenvolvimento de capacidades profissionais, de continuação dos esforços de implementação de reformas e de se terem em conta efeitos de contágio na definição das políticas de imigração, promovendo-se a cooperação entre os estados-membros e com os países de origem dos imigrantes.

Ciente de que o aprofundamento do Mercado Interno é um vector chave do desenvolvimento da União Europeia, a Presidência Portuguesa focou a sua acção na vertente da integração dos mercados financeiros e do reforço da convergência regulamentar e de supervisão e no desenvolvimento de normas comunitárias no domínio da fiscalidade.

Tendo em conta o acompanhamento da evolução da situação económica e dos mercados financeiros pelo ECOFIN e face à actual situação de turbulência, os Ministros emitiram um comunicado conjunto com os Governadores dos Bancos Centrais sobre a questão e aprovaram um programa de trabalhos a desenvolver até ao final de 2008, em cooperação com os parceiros internacionais, focando, essencialmente, formas de melhorar a transparência e o funcionamento dos mercados, incluindo o papel das agências de notação de risco, bem como de reforçar os processos de valorização e de gestão de risco nos mercados financeiros, incluindo o risco de liquidez.

No domínio da estabilidade financeira, o ECOFIN aprovou princípios comuns para a gestão de crises financeiras e áreas prioritárias de trabalho a desenvolver, em particular, a extensão do “Memorandum of Understanding” sobre cooperação e troca de informação, assinado em 2005 entre autoridades de

supervisão bancária, bancos centrais e ministérios das finanças, por forma a incluir três novos elementos: (i) os princípios comuns aprovados; (ii) um enquadramento analítico comum para avaliação das potenciais implicações sistémicas de uma eventual crise; (iii) orientações práticas quanto a procedimentos a seguir em potenciais situações de crise *cross-border*. Estabeleceu-se, ainda, um programa de trabalhos com a calendarização desta e outras acções a desenvolver com o objectivo de reforçar a eficácia dos mecanismos de estabilidade financeira na União Europeia.

O Conselho ECOFIN discutiu ainda o reforço do enquadramento regulamentar e de supervisão dos serviços financeiros (revisão do processo “Lamfalussy”, baseado numa estrutura regulamentar e de coordenação da supervisão a 4 níveis), tendo identificado áreas em que o processo e estruturas *Lamfalussy* podem ser melhorados, não obstante os progressos já alcançados. Neste contexto, foi particularmente sublinhado o papel fundamental a desempenhar pelos Comités de supervisores no reforço da convergência da políticas e práticas de supervisão e da cooperação entre autoridades face à crescente integração dos mercados. As conclusões identificam as áreas prioritárias de acção e um programa de trabalhos a implementar ao longo de 2008. O debate permitiu ainda concluir que o Conselho deverá continuar a acompanhar de perto os progressos nestas áreas, tendo por objectivo assegurar a convergência da supervisão e uma efectiva coordenação da supervisão de *cross-border market players*, por forma a garantir que as estruturas de supervisão na Europa continuam a responder aos desafios que enfrentam.

A Presidência Portuguesa atribuiu elevada prioridade ao desenvolvimento dos trabalhos em torno da Directiva Solvência II que visa estabelecer novas regras sobre a solvência das empresas de seguros e introduzir práticas de gestão de risco mais eficientes, reforçando a solidez financeira e a competitividade das empresas seguradoras e a protecção dos tomadores e beneficiários. O trabalho desenvolvido assegurou um apoio generalizado às propostas de compromisso apresentadas pela Presidência sobre aspectos substanciais da mesma, tais como: (i) requisitos qualitativos, (ii) regras sobre supervisão e aplicação do princípio de proporcionalidade, (iii) sistema de governação, (iv) requisitos de reporte e (v) requisitos de prestação de informação ao público, bem

como sobre a (vi) consolidação num único texto de 13 Directivas existentes na área dos seguros.

O ECOFIN debateu ainda o reforço da integração dos sistemas de compensação e liquidação de valores mobiliários na União Europeia, tendo reconhecido que o actual grau de fragmentação do mercado pós-negociação conduz a custos desnecessariamente elevados, tendo definido as melhores formas de prosseguir nos diversos domínios. No que respeita ao capital de risco, o ECOFIN reconheceu a necessidade de melhoria destes mercados, devendo acentuar-se o esforço de identificação e remoção de barreiras ao seu desenvolvimento e ao investimento *cross-border*.

No domínio da fiscalidade, a Presidência Portuguesa atribuiu uma prioridade particular ao “Pacote IVA”, constituído por duas Directivas que visam a alteração das regras de localização relativas às prestações de serviços entre empresas e de empresas para particulares e a simplificação do sistema de reembolso de IVA a sujeitos passivos não residentes e ainda por uma modificação do Regulamento sobre cooperação administrativa entre estados membros no sentido da inclusão, no âmbito do mesmo, da informação relativa a prestações de serviços entre empresas.

Foi obtido o acordo político sobre todo o pacote, sendo que, na base do compromisso alcançado, as medidas que fazem parte do “Pacote IVA” entrarão em vigor a 1 de Janeiro de 2010, excepto as novas regras de localização para efeitos de tributação dos serviços de telecomunicações, rádio e televisão e de comércio electrónico efectuados na Comunidade entre empresas e particulares e dos denominados “mini balcões únicos”, cuja entrada em vigor será diferida para 1 de Janeiro de 2015, procedendo-se até 31 de Dezembro de 2018 a um sistema regressivo de partilha de receitas entre os estados membros de estabelecimento e de consumo desses serviços. Compete, ainda, à Comissão Europeia apresentar um Relatório ao Conselho sobre a viabilidade das novas regras de localização antes da sua entrada em vigor.

O futuro sistema de taxas reduzidas de IVA mereceu igualmente uma atenção particular durante a Presidência Portuguesa, tendo o ECOFIN decidido dar continuidade à análise do impacto económico da aplicação das taxas reduzidas e da adequação destas últimas como instrumento de prossecução de objectivos sectoriais. Ainda no âmbito desta temática, mereceu

uma abordagem favorável por parte do Conselho a proposta de Directiva de prorrogação de algumas derrogações em matéria de taxas reduzidas aplicáveis em cinco dos estados membros que aderiram à União Europeia em Maio de 2004. Consequentemente, foi autorizado o prolongamento até 2010 das taxas reduzidas de IVA aplicadas a certas prestações de serviços, que, de outro modo, caducariam no final deste ano.

A Presidência Portuguesa deu um especial impulso aos trabalhos referentes à proposta de Directiva sobre tributação automóvel, dada a importância do contributo da política fiscal para a melhoria da protecção do ambiente e assumindo que os princípios e preocupações de ordem ambiental e energética devem estar particularmente presentes em sectores como o do transporte rodoviário de mercadorias e do parque automóvel. Vários estados-membros, sem porem em causa os méritos desta forma de tributação, consideraram que não existe competência comunitária para legislar nesta matéria.

No que diz respeito às questões orçamentais, foi concretizada a prioridade principal da Presidência Portuguesa - garantir um acordo com o Parlamento Europeu quanto à aprovação do Orçamento para 2008. Este objectivo só pôde ser atingido na medida em que incluiu o acordo relativo ao financiamento plurianual do Galileo, um dos mais importantes projectos empreendidos pela União Europeia nos últimos anos, através de uma revisão limitada do quadro financeiro plurianual 2007-2013, que veio a ser acordada por maioria qualificada no Conselho. O pacote do compromisso global alcançado incluiu ainda o acordo sobre o financiamento plurianual do Instituto Europeu de Tecnologia, bem como fundos suplementares para a PESC para 2008, incluindo as necessidades para a missão PESC no Kosovo.

No âmbito da cooperação financeira internacional, a Presidência Portuguesa fomentou um esforço dos 12 países europeus doadores do Fundo Africano de Desenvolvimento para conseguir o maior aumento possível na sua contribuição para a sua reconstituição de recursos, a qual ascendeu a 67% do total da reconstituição. Este esforço colectivo ficou também a dever se aos resultados da Cimeira UE/África, na qual o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) foi identificado como um dos parceiros estratégicos na

implementação do Plano de Acção da Cimeira, para o período de 2008-2010. Este Fundo é a janela concessional do Grupo do BAD, que visa contribuir para promover o desenvolvimento económico e social dos 38 países africanos menos desenvolvidos através da concessão de financiamento altamente concessional.

A Presidência Portuguesa promoveu ainda o apoio dos 24 países da União Europeia doadores da Associação Internacional de Desenvolvimento, a janela concessional do Grupo do Banco Mundial, tendo sido garantido uma participação de 67% para a reconstituição de recursos da Associação. Os países da União Europeia doadores da AID esperam que este apoio permita à instituição continuar a servir de plataforma para a mobilização de ajuda ao desenvolvimento e simultaneamente reforçar o seu papel nos Estados Frágeis e participação em projectos regionais.

A Presidência Portuguesa assumiu, em estreita colaboração com a Comissão Europeia, a representação externa da União Europeia, tendo assegurado a referida representação em diversas reuniões internacionais, em particular no G-20, nas reuniões anuais do FMI/Banco Mundial e no evento de Alto Nível sobre Alterações Climáticas para Ministros das Finanças.

Tendo em conta estes desenvolvimentos, o Ministério das Finanças e da Administração Pública faz um balanço muito positivo da sua contribuição para o reconhecido sucesso da Presidência Portuguesa da União Europeia de 2007.

A autora agradece à coordenadora da Comissão de Coordenação da Presidência Portuguesa para os Assuntos MFAP, Dra. Graça Damião, e restantes colegas que colaboraram com esta Comissão.