

## O relatório dos cinco presidentes: uma visão da União Económica e Monetária no médio-longo prazo

Tomás Virtuoso e Ana Gouveia<sup>1</sup>

### 1. Introdução

Em junho de 2015, o Presidente da Comissão Europeia (Jean-Claude Juncker), em cooperação com os Presidentes da Cimeira do Euro (Donald Tusk), do Banco Central Europeu (Mario Draghi), do Eurogrupo (Jeroen Dijsselbloem) e do Parlamento Europeu (Martin Schulz), apresentaram a sua visão conjunta para o aprofundamento da União Económica e Monetária (“Completar a União Económica e Monetária na Europa”)<sup>2</sup>. Trata-se de um **roteiro completo para uma mais profunda integração económica, financeira, orçamental e política na área do euro**, com vista a criar “uma vida melhor e mais justa para todos os cidadãos” e “de preparar a União para os futuros desafios a nível mundial”.

Os cinco presidentes avançam com um conjunto concreto de medidas a implementar até 2025. Algumas dessas medidas devem ser implementadas no curto-prazo, entre julho de 2015 e junho de 2017. As secções seguintes apresentam uma súmula das principais propostas.

### 2. Medidas de curto-prazo (até junho de 2017)

#### a. “Rumo à União Económica – convergência, prosperidade e coesão social”

O relatório pretende recentrar o debate europeu à volta da necessidade de promover a **efetiva convergência entre os países da zona euro**, para assim melhor garantir um maior crescimento económico e um maior nível de emprego. Os resultados pretendidos são “que todos os Estados-Membros da área do euro prossigam políticas sólidas que lhes permitam recuperar rapidamente dos choques a curto prazo, estejam aptos a explorar as suas vantagens comparativas dentro do Mercado Único e a atrair o investimento, sustentando assim níveis elevados de crescimento e de emprego”.

Neste sentido, são propostas quatro áreas de atuação fundamentais no âmbito de um **Semestre Europeu simplificado e reforçado**:

- Criar um **sistema de Autoridades da Competitividade nacionais**, em cada um dos Estados-Membros, que monitorize as políticas levadas a cabo no âmbito da promoção da competitividade e seu respetivo desempenho. Entidades independentes, a sua missão seria a de “avaliar se os salários estão a evoluir em consonância com a produtividade, por comparação com a evolução da situação noutros países da área do euro e nos principais parceiros comerciais homólogos”;
- Melhorar o funcionamento do **Procedimento dos Desequilíbrios Macroeconómicos**, reforçando a sua **efetiva implementação** (nomeadamente numa atenção redobrada à sua vertente corretiva) com um maior enfoque na identificação de desequilíbrios na área do euro como um todo e não apenas nos Estados-membros individualmente;
- Dar **maior atenção ao emprego e aos problemas sociais**. Nesse sentido, propõe-se um cuidado especial com a correção das fragilidades do mercado de trabalho (mormente quanto à dualidade do mesmo), com a garantia de que todos os cidadãos têm acesso à educação e com a manutenção de um “nível mínimo de proteção social”;
- Intensificar a **real coordenação das políticas económicas** entre Estados-membros. Esta coordenação passará pelo **maior comprometimento dos Estados-membros com as reformas estruturais** necessárias, responsabilizando os mesmos pela sua efetiva aplicação. Mais ainda,

<sup>1</sup> Gabinete de Estratégia e Estudos, Ministério da Economia. As opiniões expressas não coincidem necessariamente com a posição do Ministério da Economia.

<sup>2</sup> No seguimento do mandato atribuído na Cimeira do Euro de outubro de 2014 e do Conselho Europeu de 18 de dezembro 2014, uma versão preliminar foi apresentada ao Conselho Europeu informal de fevereiro de 2015. O documento final baseia-se também no que foi proposto em 2012 no *relatório dos quatro presidentes*.

propõe-se um acompanhamento reforçado do longo prazo, numa **perspetiva plurianual** mais integrada.

**b. “Rumo à União Financeira – um sector financeiro integrado para uma economia integrada”**

Numa abordagem complementar a uma maior integração económica é indispensável considerar igualmente **um sistema financeiro único à escala europeia**, que possa acompanhar as necessidades do processo da União Económica. Sobretudo, pretende-se um sistema financeiro verdadeiramente integrado, onde o capital circule fluidamente entre investidores e mutuários independentemente do local de estabelecimento de investidores, mutuários e intermediários. Desta forma, conseguir-se-ia eliminar a atual fragmentação do sistema financeiro europeu e assegurar uma maior diversificação de riscos pelos investidores privados. Por conseguinte, poder-se-ia: permitir que as decisões de política monetária fossem transmitidas uniformemente em todos os Estados-membros, prevenir a criação de ciclos de retroação negativa entre os bancos e as entidades soberanas, atenuar o impacto dos choques específicos em cada país e reduzir o nível de risco assumido pelos orçamentos.

Para esse efeito, considera-se como prioritário:

- A conclusão do processo relativo à **União Bancária**, nomeadamente quanto ao Mecanismo Único de Resolução, ao lançamento do Sistema Europeu de Seguro de Depósitos e à melhoria das redes de segurança comuns (apoio público ao setor bancário e ao Fundo Único de Resolução), continuando ainda a monitorizar a eficácia do já implementado Mecanismo Único de Supervisão;
- Adicionalmente, deve ter-se em conta um eficiente acompanhamento do sector bancário paralelo (*shadow banking*), o que poderá passar pelo reforço das competências do **Comité Europeu do Risco Sistémico**;
- Em paralelo, deve considerar-se como essencial e estratégico para o futuro da União Europeia a implantação de uma **União dos Mercados de Capitais**, que venha permitir uma maior diversificação das fontes de financiamento para a economia, reforçando a diluição dos riscos transnacionalmente. A União dos Mercados de Capitais deverá incluir um reforço do quadro de supervisão europeu, tendo em vista a criação de uma única autoridade de supervisão europeia dos mercados de capitais. Acima de tudo, este processo permitirá às pequenas e médias empresas, com um papel fundamental no tecido empresarial europeu, obter melhores condições de financiamento, por deixarem de estar tão dependentes do crédito bancário.

**c. “Rumo à União Orçamental – um quadro coerente de políticas orçamentais sólidas e integradas”**

No intuito de garantir o saudável funcionamento da União Económica e Monetária, torna-se cada vez mais evidente que não basta uma elevada integração financeira e económica. Para esse fim, é necessária a aplicação de políticas orçamentais responsáveis que tanto assegurem a sustentabilidade da dívida pública como potenciem o pleno funcionamento dos estabilizadores automáticos, especificamente na sua dimensão “amortecedora” dos choques económicos.

Na verdade, o quadro das políticas orçamentais da União já sofreu melhorias significativas, nomeadamente com a implementação do «*Six-Pack*» e do «*Two-Pack*» ou do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação. Contudo, é ainda necessário um aprofundamento das condições de transparência, monitorização e legitimidade destes instrumentos de política orçamental. Nesse sentido, propõe-se a criação de um **Conselho Orçamental Europeu consultivo** que avalie, pública e independentemente, a execução dos orçamentos, particularmente o cumprimento das recomendações orçamentais europeias.

#### d. “Responsabilização democrática, legitimidade e reforço institucional”

Acompanhando o processo de integração europeia nas áreas já abordadas, é indispensável um aprofundamento do funcionamento democrático das instituições europeias para que, devidamente legitimadas, possam melhor coordenar os diversos mecanismos de governação. Assim, é proposto um conjunto alargado de medidas a curto prazo para fazer face a essa necessidade:

- Reforçar o **Semestre Europeu** através (i) da criação de **uma etapa** de discussão dos problemas da **área do euro** como um todo, precedendo a habitual análise país a país; e (ii) de um **maior controlo por parte do Parlamento Europeu**;
- Dinamizar a **articulação entre a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu com os parlamentos nacionais**, consolidando os mecanismos já existentes, como a Semana Parlamentar Europeia e a possibilidade de convocação de um Comissário europeu por parte de um Parlamento Nacional para discussão de pareceres da Comissão;
- **Unificar a representação externa da União**, especialmente nas instituições financeiras internacionais, promovendo uma melhor coordenação das posições europeias;
- Diligenciar uma **plena integração jurídica no quadro da União Europeia dos mecanismos supranacionais** criados como resposta à crise (nomeadamente o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação, o Pacto para o Euro Mais e o Acordo Intergovernamental sobre o Fundo Único de Resolução);
- **Robustecer as competências do Eurogrupo**, ponderando a eventualidade de designar um presidente a tempo inteiro, que centralize funções de representação interna e externa.

### 3. Medidas de longo-prazo (até 2025)

O relatório refere ainda um conjunto de propostas a ser implementado numa segunda fase, depois da publicação pela Comissão Europeia de um Livro Branco de avaliação da primeira fase (1 de julho de 2015 a 30 de junho de 2017). Desse documento, irão também constar as medidas necessárias para concretizar os planos apresentados para a segunda fase, nomeadamente nas seguintes áreas:

- (i) *União Económica*: maior **formalização do processo de convergência** através de legislação europeia que defina, por exemplo, padrões de convergência.
- (ii) *União Orçamental*: instituição de um **mecanismo de estabilização orçamental para a área do euro** que, não tendo como objetivo um papel ativo no ajustamento ao ciclo económico, possa contribuir para mitigar os impactos de choques macroeconómicos, frequentemente assimétricos entre os Estados-Membros.
- (iii) *Legitimidade democrática e reforço institucional*:
  - Incorporar no **enquadramento jurídico europeu** o Mecanismo Europeu de Estabilidade;
  - Ponderar a **criação de um Tesouro da área do euro**, intensificando a partilha de decisões de política orçamental ao nível europeu, sem, no entanto, retirar autonomia à política fiscal dos governos nacionais.