

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu (Cimeira do Euro), ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Para um reforço do papel internacional do euro»

[COM(2018) 796 final]

(2019/C 282/05)

Relator: **Philip VON BROCKDORFF**

Correlator: **Dimitris DIMITRIADIS**

Consulta	Comissão Europeia, 24.1.2019
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	4.6.2019
Adoção em plenária	19.6.2019
Reunião plenária n.º	544
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	200/3/3

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) observa que o papel internacional do euro ainda não recuperou para os níveis que registava antes da crise financeira. Embora o CESE acolha com agrado e considere necessárias as medidas propostas pela Comissão Europeia na comunicação, estas poderão não ser suficientes, tendo em conta a magnitude dos desafios sociais e económicos da área do euro. A coesão social, a convergência económica ascendente e a promoção da competitividade e da inovação, sobretudo para as pequenas e médias empresas (PME), devem constituir a base sobre a qual a economia da área do euro acelera e apoia o reforço do papel internacional do euro.

1.2. O CESE insta a União Europeia (UE) a redobrar de esforços para uma maior coesão social e convergência económica em toda a UE. Continua a haver grandes diferenças entre os Estados-Membros e no interior de cada Estado-Membro, diferenças essas que prejudicam o aproveitamento das oportunidades económicas que poderiam beneficiar a UE no seu conjunto.

1.3. O CESE adverte para o facto de os novos avanços tecnológicos em matéria de tecnologia financeira (FinTech) e digitalização, assim como a emergência a longo prazo de outras moedas internacionais poderem vir a promover um sistema multipolar baseado em mais do que uma moeda principal.

1.4. O CESE entende que o euro tem capacidade para reforçar o seu estatuto internacional. Ao mesmo tempo, contudo, entende que a prioridade máxima para a área do euro será, em primeiro lugar, resolver os seus problemas internos e assegurar a integridade e a prosperidade através da melhoria das suas perspectivas de crescimento e do restabelecimento da sustentabilidade das finanças públicas. Este processo, que exige, nomeadamente, a concretização da União Económica e Monetária e da União Bancária, deve ser a prioridade para se reforçar o papel internacional do euro.

1.5. A credibilidade da moeda única da UE, que é um pré-requisito para reforçar o papel internacional do euro, exige mais medidas com vista a políticas nacionais orçamentais sólidas e promotoras do crescimento, bem como novos esforços para alcançar um setor financeiro mais saudável. Neste contexto, o CESE reitera a importância de apoiar as PME e de continuar a aumentar a produtividade como forma de reforçar a competitividade da área do euro nos mercados internacionais.

1.6. O CESE entende que os benefícios da integração do mercado não devem ser prejudicados pela instabilidade financeira e apela para uma ação sustentada destinada a reduzir os créditos não produtivos de forma sustentável do ponto de vista social, sobretudo após o acordo político alcançado, no final de 2018, relativo aos requisitos de fundos próprios para o crédito malparado dos bancos.

1.7. O CESE considera que, para reforçar o papel do euro enquanto moeda internacional, é necessário abordar a fragmentação do mercado das obrigações soberanas da área do euro, a qual reduz significativamente a espessura e a liquidez dos mercados da dívida soberana. O CESE exorta a Comissão a estudar opções para criar ativos em euros mais líquidos e seguros.

1.8. O BCE pode facilitar de alguma forma o reforço do papel internacional do euro, começando em primeiro lugar por cumprir o seu mandato de manter a estabilidade dos preços na área do euro. Além disso, o apoio do BCE às políticas macroeconómicas e ao aprofundamento da União Económica e Monetária e da União dos Mercados de Capitais conferirá novo ímpeto ao reforço do papel internacional do euro.

1.9. O CESE é também de opinião que são necessárias medidas adicionais para aprofundar o setor financeiro europeu, incluindo uma infraestrutura europeia mais forte de mercados financeiros e taxas de juro de referência robustas. Considera-se também que a promoção de uma utilização mais ampla do euro em setores estratégicos é crucial para contribuir para o reforço do papel internacional do euro.

1.10. Por último, o CESE insta os Estados-Membros a adotarem uma abordagem mais unificada no âmbito da diplomacia internacional, o que poderá, por sua vez, resultar em melhores oportunidades comerciais. Esta abordagem unificada também pode ser reforçada com uma posição mais empreendedora que procure promover, em primeiro lugar, os interesses da UE, sobretudo antecipando iniciativas estratégicas e diplomáticas adotadas pela China e pelos EUA.

2. Contexto

2.1. A Comunicação — Rumo a um reforço do papel internacional do euro ⁽¹⁾, publicada em dezembro de 2018, defende que há margem para o euro continuar a desenvolver o seu papel na cena mundial, refletindo o peso político, económico e financeiro da área do euro. A realização deste objetivo exige o reforço das estruturas da União Económica e Monetária, nomeadamente através da adoção de todas as propostas pendentes para a conclusão da União Bancária e de progressos decisivos na União dos Mercados de Capitais.

2.2. Este documento de trabalho é consentâneo com os apelos formulados em anteriores pareceres do CESE ⁽²⁾ ⁽³⁾, que salientam o facto de a conclusão da União Bancária, em especial a cobertura mais uniforme e robusta do seguro de depósitos, e da União dos Mercados de Capitais ser da máxima importância para garantir um ambiente empresarial europeu competitivo, tanto para as grandes como para as pequenas empresas, e para criar uma verdadeira moeda única europeia.

2.3. Na Declaração de Roma de 2017, os dirigentes dos 27 Estados-Membros e do Conselho Europeu, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia comprometeram-se a trabalhar para criar uma Europa mais forte no plano mundial desenvolvendo as parcerias existentes, construindo parcerias novas, promovendo a estabilidade e a prosperidade a nível regional e mundial, moldando os acontecimentos mundiais e assumindo responsabilidades no plano internacional ⁽⁴⁾.

2.4. Por seu lado, no discurso sobre o estado da União de setembro de 2018, o presidente da Comissão Europeia salientou a importância do euro no sistema monetário internacional e apelou para que se tomem mais medidas de forma que o euro desempenhe plenamente o seu papel na cena mundial ⁽⁵⁾.

2.5. Neste contexto, a Comissão elaborou um roteiro para aprofundar a União Económica e Monetária ⁽⁶⁾ que apela para um sistema financeiro integrado e que funcione bem, o que inclui a conclusão da União Bancária e da União dos Mercados de Capitais (UMC).

2.6. A Comunicação — União dos Mercados de Capitais ⁽⁷⁾ salienta que a União Europeia precisa de mercados de capitais bem desenvolvidos e integrados para reforçar o papel internacional do euro. O êxito da União dos Mercados de Capitais contribuirá para a estabilidade do sistema financeiro, para melhorar o acesso das empresas ao financiamento e, deste modo, para mais oportunidades de investimento.

⁽¹⁾ COM(2018) 796 final.

⁽²⁾ JO C 262 de 25.7.2018, p. 28.

⁽³⁾ JO C 197 de 8.6.2018, p. 1.

⁽⁴⁾ <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>

⁽⁵⁾ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_pt_0.pdf

⁽⁶⁾ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_pt.pdf

⁽⁷⁾ COM(2018) 767 final.

2.7. Na mesma ótica, o relatório de 2016 do Centro Comum de Investigação (JRC) «Science for Policy» [A ciência em apoio das políticas] ⁽⁸⁾ demonstra que políticas macroeconómicas sólidas, o aprofundamento da União Económica e Monetária da UE e o desenvolvimento da União dos Mercados de Capitais contribuirão para reforçar o papel do euro no comércio mundial e nos mercados financeiros.

2.8. A Comissão Europeia recomenda ⁽⁹⁾ uma utilização mais ampla do euro em transações financeiras e projetos no setor da energia como forma de realizar os objetivos da política energética da UE e de reduzir o risco de perturbações do aprovisionamento energético, promovendo uma maior autonomia por parte das empresas europeias.

3. Observações na generalidade

3.1. O euro percorreu um longo caminho nos seus 20 anos de história. Rapidamente se tornou na segunda moeda internacional mais importante do mundo (a seguir ao dólar americano) ⁽¹⁰⁾. Concretamente, cerca de 60 países no mundo utilizam o euro, ou vão utilizá-lo, ou têm a sua moeda ligada ao euro. Ao mesmo tempo, o euro representa cerca de 20% das reservas internacionais dos bancos centrais estrangeiros, o que indica a sua importância como reserva de valor segura, e constitui um quinto da dívida internacional emitida por empresas e governos estrangeiros. Por último, mas não menos importante, o euro é amplamente utilizado para pagamentos internacionais: cerca de um terço do valor das transações internacionais foi faturado ou liquidado em euros em 2017 (em comparação com cerca de dois quintos para o dólar americano).

3.2. A utilização internacional do euro é benéfica porque: i) reduz o risco cambial e os custos associados para as empresas europeias; ii) aumenta a transparência dos preços, o que permite às empresas obterem matérias-primas mais baratas e aos consumidores comprarem bens mais baratos; iii) impõe uma maior disciplina inflacionária, o que, em princípio, resulta em taxas de juro mais baixas pagas pelas famílias e pelas empresas; iv) reforça a autonomia financeira e concede acesso ao financiamento em condições de crédito mais favoráveis para as empresas europeias (incluindo PME) e para os governos, dado que os mercados financeiros europeus apresentam maior espessura, liquidez e integração; e v) promove o comércio intra-UE e internacional.

3.3. Ao mesmo tempo, o reforço do papel internacional do euro daria aos participantes no mercado de todo o mundo uma opção adicional, protegendo mais a economia internacional dos choques relacionados com a forte dependência de muitos setores (por exemplo, energia, matérias-primas e fabrico de aeronaves) do dólar americano.

3.4. As posições do dólar e do euro não mudaram nas últimas duas décadas. Embora tenha diminuído gradualmente desde o lançamento do euro, o diferencial entre as duas moedas voltou a aumentar após o início da crise na área do euro. Esta situação deve persistir no futuro próximo, não obstante o facto de o euro ser emitido pelo maior bloco comercial do mundo. Assim, afigura-se que o reforço do papel internacional do euro não é apenas uma questão de abertura e dimensão económica, dizendo sobretudo respeito à sua capacidade limitada de proporcionar estabilidade em períodos de tensão financeira mundial.

3.5. Há ainda outros fatores que entravam uma maior utilização do euro a nível internacional, nomeadamente:

- i) o papel historicamente dominante do dólar como moeda de reserva internacional ao nível mundial,
- ii) os custos inferiores associados à utilização do dólar e a sua maior liquidez, sobretudo em operações do mercado monetário, e
- iii) a integração atualmente incompleta dos mercados financeiros europeus, que estão na base da moeda única.
- iv) Além disso, o facto de os sistemas financeiros internacionais utilizarem, na sua maioria, plataformas de negociação, compensação e liquidação de pagamentos localizadas fora da área do euro ou operadas por empresas não europeias não contribui para o reforço do papel internacional do euro.

3.6. O reforço do papel internacional do euro também exige um ambiente económico mais estável e resiliente e um funcionamento mais harmonioso do sistema financeiro. Com este fim, foram propostas várias iniciativas destinadas a promover o desempenho das economias da área do euro ⁽¹¹⁾ e a melhorar a capacidade de absorver os grandes choques assimétricos na área do euro ⁽¹²⁾. Contudo, não se deve colocar a tónica apenas na absorção dos choques assimétricos, mas também na melhoria do desempenho divergente da área do euro resultante das estruturas económicas, sociais e políticas muito diferentes dos seus países membros. Estas divergências, sobretudo no que diz respeito à política orçamental, à evolução salarial, à produtividade e à governação, ameaçam as perspetivas futuras do euro. Sem algum grau de união orçamental, a arquitetura da moeda única permanecerá incompleta e deixará a área do euro vulnerável a futuras crises financeiras e económicas.

⁽⁸⁾ <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC96913/lbna27754enn.pdf>

⁽⁹⁾ C(2018) 8111 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2018) 767 final.

⁽¹¹⁾ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication_-_long-term_budget_for_europes_priorities.pdf

⁽¹²⁾ COM(2018) 387 final.

3.7. Uma maior internacionalização do euro acarreta um risco maior de possível apreciação temporária e indesejada da moeda, sobretudo em períodos de instabilidade a nível mundial, o que reduziria, por seu turno, a competitividade dos produtores internos e prejudicaria o desempenho das exportações na área do euro. O aumento da utilização internacional do euro pode também resultar em alguns custos, mas estes seriam compensados por outros benefícios, como uma maior autonomia em matéria de política monetária e uma maior transmissão internacional da política monetária.

3.8. O papel internacional do euro foi, em certa medida, conduzido pela própria área do euro, sendo os seus investidores compradores significativos de obrigações denominadas em euro emitidas por residentes não pertencentes à área do euro. No entanto, o papel internacional do euro é caracterizado por um forte enfoque regional, sendo mais proeminente em países situados na vizinhança imediata da área do euro. Existem, concretamente, amplos indícios de que a Cidade de Londres desempenha um papel fundamental no mercado das obrigações denominadas em euros emitidas por residentes não pertencentes à área do euro, quer do lado da oferta, do lado da procura ou enquanto intermediários. Neste contexto, o Brexit poderá ter algum impacto neste mercado.

3.9. De um ponto de vista mais alargado, o papel internacional do euro seria reforçado se a UE perseguisse uma política externa mais unificada e insistisse numa abordagem multilateral contínua do comércio. A moeda da UE só pode alcançar uma posição internacional proeminente quando a UE agir de forma unificada e quando estas ações forem apoiadas pela sua força diplomática e económica coletiva. Tal deve aplicar-se em setores como a energia, os transportes, a indústria e outros setores em que os interesses da UE e da área do euro no seu conjunto têm de estar em primeiro lugar. Além disso, é essencial que a UE fale a uma só voz sobre mudanças geopolíticas como a influência crescente da China no comércio internacional através da sua iniciativa «Uma Cintura, Uma Rota», um programa económico e diplomático suscetível de transformar e dominar o comércio, na Ásia e não só. As repercussões deste programa económico e diplomático têm de ser avaliadas de forma aturada pela UE, uma vez que reforçará a presença económica mundial da China. A UE e, mais concretamente, a área do euro não podem ficar paradas enquanto este programa decorre.

4. Observações na especialidade

4.1. Tendo em conta os benefícios associados ao euro mencionados no ponto 3.2, pode parecer surpreendente que nem todos os Estados-Membros tenham aderido à área do euro. As razões para a não adesão podem variar, indo desde o grau de preparação dos Estados-Membros em questão e a sua conformidade com os critérios económicos necessários para aderir ao euro, até, em alguns casos, obstáculos jurídicos remanescentes relativos ao cumprimento desses critérios. De um modo geral, a não participação reflete as disparidades que subsistem na UE em termos de coesão social e convergência económica, as quais têm de ser abordadas para que o alargamento da área do euro conduza a maior estabilidade económica na área do euro, tornando-a mais resistente aos choques económicos externos. Tal reforçará, por seu turno, o estatuto da UE enquanto potência mundial, reforçando mais ainda o papel internacional do euro.

4.2. A interação entre a política orçamental e monetária na área do euro é crucial para o futuro do euro e para o seu papel internacional. No entanto, a estabilidade das condições macroeconómicas depende de uma mudança da posição orçamental e monetária para compensar as preocupações em matéria de sustentabilidade da dívida soberana e para reforçar as perspetivas de crescimento. Mais uma vez, a situação varia dentro da área do euro devido a uma combinação medíocre da política orçamental-estrutural-monetária no rescaldo da crise financeira mundial, que levou a uma distribuição desigual dos encargos do ajustamento entre os Estados-Membros da área do euro. Esta situação reflete o quadro institucional existente no qual o euro foi criado, que funciona como uma limitação para os Estados-Membros a título individual e carece de instrumentos para garantir uma posição coordenada e eficaz da política económica e orçamental na área do euro.

4.3. Isto explica, em parte, a persistência dos desequilíbrios e das desigualdades na área do euro e a grande necessidade de acelerar a convergência ascendente. Tal ajudaria a melhorar o desempenho económico e apoiaria a estabilidade social e política, essenciais para um reforço do papel internacional do euro. Nas circunstâncias atuais, os desafios da política monetária, num espaço económico em que as condições económicas e sociais dos Estados-Membros são tão diversificadas, são imensos.

4.4. Importa igualmente tomar medidas para resolver o problema dos créditos não produtivos, os quais representam um enorme encargo para o financiamento da economia da UE, uma vez que distorcem a afetação de crédito, reduzem a confiança no mercado e, em última análise, retardam o crescimento económico. Há que reconhecer que ainda existem riscos significativos nos setores bancários nacionais da área do euro que prejudicam o desenvolvimento de um sistema comum de seguro de depósitos. É evidente que a redução dos créditos não produtivos e a recapitalização dos bancos implicam custos para os governos e para o setor privado. Em conformidade com um parecer anterior ⁽¹³⁾, o CESE apela para a concessão responsável de empréstimos pelas instituições de crédito e salienta a necessidade de as autoridades nacionais e as instituições europeias unirem forças e realizarem novos progressos na construção de um quadro da UE abrangente e fiável para lidar com os créditos não produtivos.

4.5. A conclusão da União Bancária e a continuação da integração da União dos Mercados de Capitais também são cruciais para a estabilidade macroeconómica. A União Bancária é essencial para colher os benefícios das atividades bancárias transfronteiriças na União Monetária. Embora se tenham alcançado progressos significativos, a União Bancária ainda não está concluída. A área do euro tem de continuar a realizar progressos com outras iniciativas importantes para trabalhar rumo a uma união financeira mais completa. A União dos Mercados de Capitais ajudará a promover a integração financeira transfronteiriça, e os bancos e os mercados de capitais podem complementar-se mutuamente no financiamento da economia da área do euro.

⁽¹³⁾ JO C 367 de 10.10.2018, p. 43.

4.6. Em conjunto, a União Bancária e a União dos Mercados de Capitais podem ajudar o mercado único dos serviços financeiros a avançar para o nível seguinte por duas razões: i) a presença de mercados financeiros mais saudáveis, com maior espessura e mais integrados permitirá às empresas obterem acesso a crédito em condições mais favoráveis, o que lhes permitirá realizar investimentos lucrativos; e ii) a integração do mercado financeiro melhorará o ambiente de financiamento, sobretudo para as PME, que são frequentemente descritas como a espinha dorsal da economia europeia em termos de criação de postos de trabalho, inovação e crescimento económico. Num mercado financeiro integrado, os bancos podem tirar mais facilmente partido de economias de escala ao proporem produtos e serviços semelhantes, ou mesmo iguais, em vários Estados-Membros. Além disso, aumentariam provavelmente os seus ativos detidos a nível transfronteiriço e seriam capazes de criar conjuntos maiores e mais diversificados de garantias para produtos titularizados e obrigações cobertas.

4.7. Um mercado de capitais integrado e que funcione bem é muito importante para uma área monetária eficaz, pelo que a superação das insuficiências existentes nos mercados de capitais europeus deve ser prioritária, em particular no caso de um Brexit sem acordo. No entanto, convém não esquecer que o projeto da União dos Mercados de Capitais contém um conjunto muito diversificado de abordagens, algumas das quais podem não ter produzido o resultado desejado quando da sua conceção inicial. Refere-se a título de exemplo, as pensões individuais pan-europeias e a iniciativa relativa ao mercado de titularização, embora, no que diz respeito às pensões, o CÉSE reconheça o papel que as pensões do Estado desempenham para as pessoas que não podem pagar pensões privadas. Com efeito, até à data, o êxito da União dos Mercados de Capitais tem sido bastante heterogéneo. Não obstante, lenta mas seguramente, estas iniciativas acabarão por contribuir para o reforço do papel internacional do euro.

4.8. Além disso, no rescaldo da crise financeira, é importante compreender que a continuação do reforço do papel internacional do euro depende da estabilidade financeira da área do euro. A emissão de letras, livranças e obrigações comuns da área do euro, enquanto títulos seguros, semelhantes às emitidas pelo Departamento do Tesouro dos EUA, acompanhada por uma estrutura de governação adequada (incluindo um enquadramento da política orçamental sólido e fiável) promoveria uma maior estabilidade ao proporcionar instrumentos de dívida seguros e com liquidez adaptados ao financiamento de aumentos inesperados da despesa pública.

4.9. A emissão de obrigações comuns da área do euro, em especial, também se deve fazer acompanhar por uma melhoria do quadro de supervisão. É necessário ter em conta o elemento de risco destes produtos, possivelmente através de uma congregação dos riscos e das garantias, sobretudo no contexto de uma União dos Mercados de Capitais altamente integrada.

4.10. O reforço do papel internacional do euro, sobretudo para competir com o dólar americano como moeda de reserva, não deve ser considerado como uma via de sentido único para adquirir uma vantagem concorrencial. Pode também levar a que a economia interna da área do euro sofra pressão mundial devido à evolução económica das nações concorrentes. No entanto, uma reação eficaz a uma só voz poderá assegurar maior coesão social e convergência económica em toda a área do euro. As iniciativas europeias para promover a cooperação no domínio da defesa e dos assuntos internacionais são também suscetíveis de reforçar o papel geopolítico da UE e promover o alcance do euro a nível mundial.

4.11. O BCE pode facilitar de alguma forma o exigente reforço do papel internacional do euro, começando em primeiro lugar por cumprir o seu mandato de manter a estabilidade dos preços na área do euro. Além disso, o apoio do BCE às políticas macroeconómicas e ao aprofundamento da União Económica e Monetária e da União dos Mercados de Capitais conferirá novo ímpeto ao reforço do papel internacional do euro.

Bruxelas, 19 de junho de 2019.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Luca JAHIER
