



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que cria um Instrumento de Recuperação da União Europeia para apoiar a recuperação na sequência da pandemia de COVID-19

COM (2020) 441 final



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e pela Lei nº 18/2018, de 2 de maio bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que cria um Instrumento de Recuperação da União Europeia para apoiar a recuperação na sequência da pandemia de COVID-19 [COM (2020) 441]

A supra identificada iniciativa foi sinalizada à Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas, à Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto, à Comissão de Saúde e à Comissão de Trabalho e Segurança Social, comissões competentes em razão da matéria, para que estas procedessem à sua análise. Contudo, apenas a Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto se pronunciou entendendo as restantes comissões que não havia fundamentação pertinente que justificasse a sua pronúncia.

Não obstante, a deputada relatora considera importante referir o seguinte:

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que cria um Instrumento de Recuperação da União Europeia para apoiar a recuperação na sequência da pandemia de COVID-19.

2 – Importa começar por relembrar que a pandemia da COVID-19 constitui uma crise de saúde pública com efeitos alargados e graves, que está a afetar severamente os cidadãos, as sociedades e as economias em todo o mundo. A dimensão da crise sanitária e as respostas políticas adotadas para a controlar não têm precedentes.

Este impacto coloca e colocará os sistemas económicos e financeiros dos Estados-Membros perante desafios sem paralelo com qualquer situação anterior.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

De acordo com as previsões da primavera da Comissão¹, o PIB da UE deverá sofrer uma contração de cerca de 7,5 % este ano. Em resposta a essas previsões, os Estados-Membros adotaram medidas económicas e financeiras discricionárias e excecionais.

3 – Neste contexto, a presente iniciativa refere que o choque para a economia da UE é simétrico, na medida em que a pandemia atingiu todos os Estados-Membros, mas o seu impacto, bem como a capacidade para absorver o choque económico e orçamental e para lhe dar resposta, varia consideravelmente entre os Estados-Membros, em função das estruturas económicas específicas e das condições de partida de cada um. Daí resulta o risco de a crise aumentar as disparidades no seio da União, ameaçando a resiliência económica e social coletiva.

4 – Precisamente por estarmos a viver um momento tão complexo, é fundamental a urgência de um plano abrangente para a recuperação da Europa que exigirá um investimento público e privado colossal a nível europeu, para colocar firmemente a União no caminho para uma recuperação sustentável e resiliente, criar empregos e reparar os danos imediatos causados pela pandemia, apoiando simultaneamente as prioridades ecológicas e digitais da União.

5 – Deste modo, a fim de assegurar o financiamento do ato proposto, a Comissão propõe uma alteração que autorize a União, de forma temporária e excecional, a financiar-se no montante de 750 000 milhões de EUR a preços de 2018 para aumentar o limite máximo dos recursos próprios de modo a poder suportar os passivos e os passivos contingentes decorrentes dos empréstimos aos Estados-Membros.

6 – Neste contexto, a presente iniciativa, defende que 500 000 milhões de EUR a preços de 2018 serão gastos em apoios a fundo perdido, em apoios reembolsáveis com utilização de instrumentos financeiros ou para o provisionamento de garantias orçamentais e despesas conexas, e defende que 250 000 milhões de EUR a preços

¹ Previsões Económicas Europeias, Documento Institucional 125, maio de 2020.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

de 2018 serão aplicados na concessão de empréstimos aos Estados-Membros. A União suportará passivos contingentes na forma de uma garantia para esses empréstimos até ao respetivo reembolso.

No momento em que a iniciativa foi distribuída ainda não se tinha realizado o Conselho Europeu onde serão debatidos, negociados e aprovados os referidos montantes que poderão sofrer alterações significativas na distribuição dos mesmos entre subvenções e empréstimos.

7 – Nesta sequência, a presente iniciativa menciona que o Instrumento de Recuperação da União Europeia disponibiliza financiamento para as medidas e ações a desenvolver de acordo com aquilo que é preconizado no Plano de Recuperação da União Europeia². *Os recursos mobilizados através da emissão de dívida serão utilizados para programas da União ao abrigo do próximo quadro financeiro plurianual, com os seguintes objetivos:*

- *Prestar apoio, sob a forma de subvenções e de empréstimos, à implementação dos planos de recuperação e resiliência dos Estados-Membros ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência;*
- *Prestar novos apoios ao investimento no quadro das garantias orçamentais já vigentes ou em fase de proposta (FEIE/InvestEU), nomeadamente para:*
 - 1) *ajudar as empresas que sofreram com o impacto da crise, mas que são viáveis a emergirem da crise, em particular com vista à aceleração da dupla transição ecológica e digital;*
 - 2) *apoiar especificamente projetos de interesse estratégico europeu que permitam às cadeias de abastecimento do mercado interno desenvolver a autonomia estratégica da UE em setores e capacidades essenciais;*
- *Aumentar os apoios às regiões e aos setores atingidos pela crise, através de medidas reforçadas no domínio da política de coesão;*
- *Apoiar a investigação e a inovação no quadro da resposta à pandemia de COVID-19;*
- *Aumentar os níveis de preparação para crises e reforçar a resiliência estratégica dos sistemas de saúde da União;*

²COM/2020/442 final



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- *Mitigar o impacto da pandemia na transição justa dos diferentes territórios para uma economia mais ecológica;*
- *Apoiar as medidas que visam amortecer o impacto da pandemia de COVID-19 no desenvolvimento rural;*
- *Apoiar os países parceiros, em particular nos Balcãs Ocidentais, Países da Vizinhança e África, nos seus esforços de combate à pandemia e de recuperação na sequência da mesma, bem como de reforço da respetiva resiliência*

8 – Sublinhar, ainda, que em relação aos planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações, é mencionado que *é necessária a máxima transparência e um controlo adequado da utilização dos recursos financeiros da UE. Tanto os Estados-Membros como a Comissão deverão cumprir determinadas obrigações de comunicação de informações.*

9 – Por último, referir que face ao exposto, nada temos a opor em relação à presente iniciativa.

Atentas as disposições da presente iniciativa, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

O artigo 122.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia prevê a possibilidade de adoção, num espírito de solidariedade entre os Estados-Membros, das medidas adequadas à luz da situação económica.

A situação que vivemos não tem precedentes. Caracteriza-se por graves dificuldades, causadas por uma ocorrência excecional que os Estados-Membros não podem controlar. Afigura-se, portanto, adequado adotar, ao abrigo do artigo 122.º do TFUE, medidas temporárias e excecionais para apoiar a recuperação e a resiliência em toda a União.

b) Do Princípio da Subsidiariedade



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

O Instrumento de Recuperação da União Europeia permitirá que a União complemente as medidas económicas e financeiras adotadas pelos Estados-Membros, em particular sob a forma de «estabilizadores automáticos» e de medidas económicas e financeiras discricionárias, através de um aumento significativo, rápido e orientado das despesas discricionárias.

Esta mobilização complementar de financiamento permitirá assegurar que o mercado interno não seja posto em causa pelas disparidades em termos de capacidade de mobilização de financiamento pelos diferentes Estados-Membros, prevendo, num espírito de solidariedade, financiamentos para os Estados-Membros com uma margem orçamental mais limitada para despesas discricionárias. Assegurará, além disso, que as despesas sejam efetuadas com base numa estratégia económica coerente e coordenada entre os Estados-Membros.

Só uma ação concertada deste tipo, motivada pelo espírito de solidariedade entre os Estados-Membros neste período de crise, permitirá assegurar uma mobilização de fundos que representem recursos suficientes para gerar uma intervenção eficaz da União nos domínios ou setores mais afetados.

Deste modo, os objetivos pretendidos com este instrumento não podem ser suficientemente concretizados pelos Estados-Membros de forma isolada, em razão da escala das medidas que precisam de ser adotadas

É, pois, cumprido e respeitado o Princípio da Subsidiariedade consagrado no nº 3 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

c) Do Princípio da Proporcionalidade

Os volumes de financiamento pelo Instrumento de Recuperação da União Europeia que serão necessários devem-se às circunstâncias sem precedentes com que a União se confronta. O instrumento de recuperação será claramente circunscrito em termos de duração e possibilidades de aplicação, o que permitirá assegurar que a sua utilização seja estritamente limitada a uma resposta proporcionada aos impactos desta crise. O financiamento será orientado para as necessidades em termos de prestação de um apoio imediato e robusto à recuperação económica.

Por conseguinte, é cumprido e respeitado o Princípio da Proporcionalidade consagrado no nº 4 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE III - PARECER

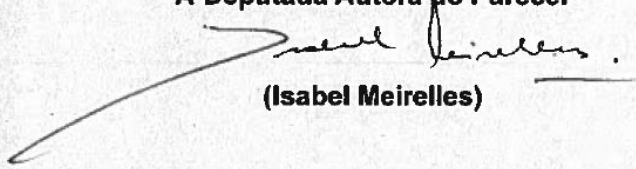
Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório de uma das comissões competentes, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1 – A presente iniciativa não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União e o proposto não excede o necessário para tal.

2 - Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

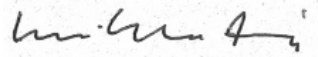
Palácio de S. Bento, 21 de julho de 2020

A Deputada Autora do Parecer



(Isabel Meirelles)

O Presidente da Comissão



(Luís Capoulas Santos)

PARTE IV – ANEXO

- Relatório da Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto.
- Nota Técnica elaborada pela Comissão de Assuntos Europeus.

Relatório

COM (2020) 441 final

Relator: Deputada

Cláudia André

Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que cria um Instrumento de Recuperação da União Europeia para apoiar a recuperação na sequência da pandemia de COVID-19

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV - ANEXO

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

A Comissão dos Assuntos Europeus (CAE), em cumprimento do disposto na Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o Acompanhamento, Apreciação e Pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do Processo de Construção da União Europeia, remeteu a *“Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que cria um Instrumento de Recuperação da União europeia para apoiar a recuperação na sequência da pandemia de COVID-19”*, COM(2020)441, à Comissão de Educação e Ciência, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Objetivo da iniciativa

O regulamento proposto pela Comissão Europeia tem como objetivo criar um Instrumento de Recuperação da União Europeia para apoiar a recuperação na sequência da pandemia de COVID-19.

2. Enquadramento da iniciativa

A proposta de regulamento sobre a criação de um novo instrumento de recuperação económica da União Europeia (Next Generation EU) tem na necessidade de apoiar a recuperação na sequência da pandemia de Covid-19 a sua âncora ou âmbito de aplicação, como ressalta dos seus artigos 1.º e 2.º. Esse âmbito, que se identifica com o financiamento de um bloco de medidas de reação às consequências económicas adversas da pandemia.

A crise do coronavírus não tem precedentes. A Comissão Europeia propõe, em conformidade com o artigo 122 do TFUE sobre o Funcionamento da União Europeia, tomar medidas excecionais e temporárias para estimular a recuperação e a resiliência da Europa na sequência da pandemia da COVID-19. O instrumento será financiado no montante de 750 mil milhões previstos no instrumento Next GenerationEU, para além dos recursos previstos nos programas do Quadro Financeiro Plurianual. A Comissão Europeia complementarará os seus próprios

recursos através da contração temporária e excecional de empréstimos nos mercados financeiros.

O instrumento será excecional e temporário. O financiamento será possível através da Decisão Recursos Próprios, que permitirá à Comissão financiar-se excecionalmente no montante máximo de 750 mil milhões de euros, em nome da União, por via da emissão de obrigações, para medidas durante o período de 2021–2024.

O instrumento deve apoiar a recuperação na União na sequência da pandemia de COVID-19 e, em particular, financiar várias medidas para fazer face às consequências económicas adversas da pandemia, nomeadamente medidas de apoio à investigação e à inovação no quadro da resposta à pandemia de COVID-19.

Os fundos poderão a ser utilizados, entre outras coisas, para implementar os planos de recuperação dos Estados Membros.

Esquemáticamente os investimentos serão canalizados através de uma série de instrumentos no âmbito de três pilares.

- **Primeiro Pilar:** Apoio aos Estados-Membros no domínio do investimento e das reformas

O Mecanismo Europeu de Recuperação e Resiliência está integrado no Semestre Europeu e apoia investimentos e reformas, incluindo a dupla transição ecológica e digital (560 mil milhões em subvenções e 250 mil milhões em empréstimos).

A iniciativa REACT-UE complementar os Fundos de Coesão (55 mil milhões). Este apoio é distribuído de acordo com uma nova chave, tendo em conta a medida em que as regiões são afetadas.

O foco está nas autoridades locais, sistemas de saúde, PMEs.

O Fundo de Transição Justa é reforçado em 40 mil milhões. 15 mil milhões de recursos adicionais serão atribuídos ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural.

- **Segundo Pilar** (orientado para os negócios): Estimular o investimento privado

O Instrumento de Apoio à Solvabilidade (31 mil milhões) mobilizará recursos privados para apoiar empresas sólidas nos Estados-Membros, regiões e sectores severamente afetados pela crise.

O programa InvestEU reforçado (15,3 mil milhões) fornecerá garantias para o financiamento de investimentos em infraestruturas sustentáveis, I&D, digitalização, etc., através do BEI e dos Bancos Nacionais de Desenvolvimento.

- Pilar 3: Lições a aprender com a crise

O RescEU, o Mecanismo de Proteção Civil da União, será alargado e reforçado para que a União se possa preparar e responder a crises futuras, será reforçado em 3,1 mil milhões.

O **Horizonte Europa** será reforçado em 94,4 mil milhões de euros para financiar o apoio europeu às atividades de investigação e inovação relacionadas com a saúde e o clima;

A crise veio sublinhar o valor da cooperação europeia e demonstrou também de forma vívida que a União deve reforçar urgentemente a sua capacidade de resposta a situações de crise e de ser resiliente a choques futuros. A Comissão propõe um novo programa de saúde para reforçar a segurança sanitária e preparar as futuras crises sanitárias.

Para além dos programas individuais, a crise veio sublinhar a importância de a União poder reagir com rapidez e flexibilidade para encontrar uma resposta europeia coordenada. Tal requer, por sua vez, um orçamento da UE mais flexível.

As medidas são executadas no âmbito dos programas específicos da União e em conformidade com os atos da União que estabelecem as regras aplicáveis a esses programas. As medidas em causa incluem a assistência técnica e administrativa necessária para a sua aplicação.

O plano de recuperação começa em 2021 (devido à necessária adaptação da decisão sobre os recursos próprios). Existe uma solução transitória para investimentos em 2020, ou seja, a utilização de recursos do atual Quadro Financeiro Plurianual em vez de fundos emprestados.

3. Conteúdo da iniciativa

A proposta de regulamento sobre a criação de um novo instrumento de recuperação económica da União Europeia (Next Generation EU) tem na necessidade de apoiar a recuperação na sequência da pandemia de Covid-19 a sua âncora ou âmbito de aplicação, como ressalta dos seus artigos 1.º e 2.º. Esse âmbito, que se identifica com o financiamento de um bloco de medidas de reação às consequências económicas adversas da pandemia.

Da urgência de um plano económico, que comungue os valores da solidariedade europeia e responda aos riscos de engrossamento das disparidades no seio da União, deve nascer, consequentemente, uma solução abrangente para a recuperação da Europa.

Visando a sua concretização, o artigo 3.º afina a agulha do montante do instrumento, definindo o seu financiamento até um montante de 750 000 milhões de Euros a preços de 2018, afetando:

- a) Apoios até ao montante de 433 200 milhões de Euros a preços de 2018 sob a forma de apoios a fundo perdido e de apoio reembolsável por meio de instrumentos financeiros, para programas estruturais e da coesão e para programas de financiamento da recuperação e da resiliência económica e social, aliados a programas relacionados com a saúde, a proteção civil, a investigação e a inovação, o apoio aos territórios na transição para uma economia com impacto neutro no clima, o desenvolvimento das zonas rurais e a prestação de ajuda humanitária fora da União;
- b) Empréstimos aos Estados-Membros até 250 000 milhões de Euros a preços de 2018 para um programa de financiamento da recuperação e da resiliência económica e social por meio do apoio a investimentos e reformas estruturais;
- c) Até 68 000 milhões de Euros a preços de 2018 para o provisionamento de garantias e despesas conexas para programas de apoio a operações de investimento no domínio das políticas internas da União, para programas destinados a reforçar a solvência de empresas economicamente viáveis na União e para programas destinados a promover um crescimento inclusivo e sustentável fora da União. Um montante de 66 800 milhões de Euros a preços de 2018 constitui subvenções ou apoios a fundo perdido que podem ser mobilizados para o apoio aos Estados.

Em suma, cria-se um instrumento económico no valor de 750 000 milhões de Euros, fracionados entre apoios a fundo perdido (500 000 milhões de Euros) e empréstimos garantidos pela União (250 000 milhões de Euros), mas cujo financiamento está dependente de uma autorização que

endosse a União (via Comissão Europeia), de forma temporária e excecional, a financiar-se no seu montante global, para aumentar o limite máximo dos seus recursos próprios de modo a poder suportar os passivos e os passivos contingentes decorrentes dos empréstimos aos Estados-Membros.

O artigo 4.º da proposta de ato legislativo aporta os prazos de aplicação dos fundos, balizando-os temporalmente, quer quanto a apoios quer quanto a empréstimos, por referência a operações aprovadas até 31 de dezembro de 2024.

4. Base jurídica e Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

O artigo 122.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) dita a base jurídica da proposta de regulamento, dele derivando a possibilidade de “o Conselho, sob proposta da Comissão, pode(r) decidir, num espírito de solidariedade entre os Estados-Membros, das medidas adequadas à situação económica”, o que, sem embargo da natureza meramente exemplificativa da cláusula contida na parte final da previsão normativa, preenche-se indiscutivelmente face à contingência política, sanitária e económica atual, sem precedentes e caracterizada por graves dificuldades, de jaez excecional, que os Estados-Membros não podem controlar nem combater à escala fronteiriça. Por isso – pela excecionalidade –, é mister dotar a União, como um todo e nessa medida os seus Estados-Membros como partes integrantes, de um acervo de medidas temporárias e excecionais para apoiar a recuperação e a resiliência económicas.

Ademais, os vetores da subsidiariedade e da proporcionalidade da ação legislativa proposta revelam-se também acautelados e em linha com o artigo 5.º do [Tratado da União Europeia](#) e com o [Protocolo n.º 2, relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade](#).

A respeito do novo instrumento de recuperação económica, é claro que os objetivos por si almejados não podem ser suficientemente concretizados pelos Estados-Membros de forma isolada, em razão da escala das medidas que precisam de ser adotadas, reclamando-se por isso ações maximalistas que os Estados não estão em condições de tomar, em particular sob a forma de “estabilizadores automáticos”, a par com medidas económicas e financeiras discricionárias,

através de um aumento significativo, rápido e orientado das despesas discricionárias. Suprindo, pois, as limitações de financiamento de cada Estado individualmente considerado, sobretudo dos que têm menor margem orçamental, o instrumento de mobilização denota o espírito de solidariedade europeu e permite, concomitantemente, que as despesas sejam efetuadas com base numa estratégia económica coerente e coordenada entre os Estados-Membros.

Sumariamente, pois, veem-se preenchidas as condições necessárias para que as instituições da União intervenham em nome do princípio da subsidiariedade:

- a) não se tratar de um domínio da competência exclusiva da União (isto é, deve ser uma competência não exclusiva);
- b) os objetivos da ação considerada não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros (necessidade);
- c) devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, esta pode ser mais bem alcançada ao nível da União (valor acrescentado).

No que tange ao princípio da proporcionalidade, o volume financeiro mobilizado justifica-se pela circunstância económica presente, que não encontra precedentes históricos, mas é limitado quanto à sua duração temporal e possibilidades de aplicação, porquanto fica condicionado a uma utilização estritamente limitada a uma resposta proporcionada aos impactos desta crise e apenas até 2024.

Por fim, observe-se que a escolha do instrumento jurídico do regulamento europeu é fruto das características deste ato jurídico, concomitantemente um ato legislativo à luz do artigo 289.º, diapasão da sua aplicabilidade imediata e direta à face dos ordenamentos jurídicos estaduais, bem como da sua obrigatoriedade própria (artigo 288.º do TFUE).

PARTE III – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Educação e Ciência conclui o seguinte:

1. A Comissão dos Assuntos Europeus remeteu a presente iniciativa à Comissão de Educação e Ciência, para que esta se pronunciasse em concreto sobre a mesma.

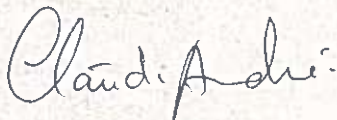
2. A presente iniciativa da Comissão é uma Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que cria um Instrumento de Recuperação da União europeia para apoiar a recuperação na sequência da pandemia de COVID-19.
3. O regulamento proposto respeita os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.
4. A Comissão de Educação e Ciência dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

PARTE IV- Anexo

Nota técnica datada de 23 de junho de 2020

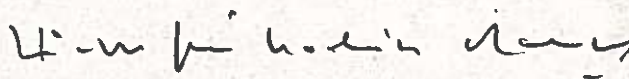
Palácio de S. Bento, 28 de junho de 2020

A Deputada Relatora



(Cláudia André)

O Presidente da Comissão



(Firmino Marques)