



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**Parecer**

COM(2020) 575 final – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimentos - Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2021

---

**ASSEMBEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

**Parecer**

COM(2020) 575 final – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimentos - Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2021

**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 pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro bem como da metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimentos relativa à Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2021 (COM(2020) 575 final).

**Parte II – Considerandos**

Com a presente Comunicação, a Comissão Europeia desenvolve os eixos principais em que devem assentar os planos nacionais de recuperação e resiliência, integrados com os programas nacionais de reforma, propondo aos Estados-Membros a adoção de um conjunto de recomendações que, na sua perspetiva, permitem uma melhor aplicação dos fundos comunitários – Mecanismo de Recuperação e Resiliência e Quadro Financeiro Plurianual –, na perspetiva do relançamento da economia europeia em 2021.

Dividida em seis capítulos, a Comunicação começa por referir a “recessão súbita e profunda à escala mundial” na sequência da pandemia de Covid-19, prevendo-se que a contração da economia da União Europeia, em 2020, atinja os 8,3% (e de 8,7% na área do euro) e que a retoma do crescimento económico na UE, em 2021, possa ascender a 5,8% (e os 6,1% na área do euro). O emprego também registou, em particular no segundo trimestre deste ano (coincidindo com a adoção das medidas de combate à propagação do vírus) “o maior recuo de sempre”, ainda que o seu impacto no produto interno bruto tenha sido atenuado pelo apoio da UE aos Estados-Membros através do novo instrumento SURE e a flexibilidade na utilização dos fundos da política de coesão ao abrigo da Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus.

A Comissão recorda a urgência na execução, nos primeiros anos, do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, no montante de 672,5 mil milhões de euros em subvenções e empréstimos, para o que os Estados-Membros devem integrar, nos respetivos planos de recuperação e resiliência, os seus programas nacionais de reformas e investimentos, concebidos em conformidade com os objetivos estratégicos da UE e articulados em torno das transições ecológica e digital.

De acordo com as previsões da Comissão, a aplicação eficaz do Next Generation EU deverá traduzir-se no aumento de 2 % no produto interno bruto até 2024 e na criação de 2 milhões de postos de trabalho, nomeadamente mediante a aceleração das transições ecológica e digital, sendo que este crescimento adicional poderá contribuir para o autofinanciamento do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, na sequência das novas atividades e receitas fiscais adicionais geradas em benefício dos Estados-Membros e da UE.

No segundo capítulo, a Comissão assinala que o Mecanismo de Recuperação e Resiliência assenta no objetivo da UE de alcançar a sustentabilidade competitiva e a coesão através de uma nova estratégia de crescimento – o Pacto Ecológico Europeu –, sendo que as “quatro vertentes da sustentabilidade ambiental, produtividade, equidade e estabilidade macroeconómica identificadas na Estratégia Anual 2020 para o Crescimento Sustentável deverão continuar a ser os princípios orientadores subjacentes aos planos de recuperação e resiliência dos Estados-Membros”. Estas prioridades, refere a Comissão, “encontram-se no âmago do Semestre Europeu e garantem que o novo programa de crescimento constitui o melhor possível para as pessoas e o planeta”.

O documento refere que a sustentabilidade competitiva e a resiliência “são duas faces da mesma moeda, conforme realçado pela crise de COVID-19” e sublinhando que “as diferenças em termos de resiliência no território da UE têm igualmente um impacto na



coesão social, económica e territorial, bem como na convergência na área do euro e na eficácia da política monetária única”. Deste modo, conclui que “a concessão de um apoio financeiro em larga escala às reformas e aos investimentos públicos por intermédio do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, para além de promover a coesão e a convergência, contribuirá para tornar as economias e as sociedades dos Estados-Membros mais resilientes e mais bem preparadas para o futuro”, ao mesmo tempo que deverá também reforçar-se a resiliência de algumas cadeias de abastecimento de importância crítica, nomeadamente nos setores mais expostos aos choques externos.

De igual modo, sublinha-se que o Pacto Ecológico Europeu será uma resposta à crise climática e ambiental, constituindo-se numa oportunidade para relançar as economias de forma sustentável, através da adoção de “reformas destinadas a orientar os investimentos públicos e privados para ações a favor do clima e do ambiente, bem como profundas mutações nas nossas diferentes políticas”, devendo os instrumentos de recuperação “colocar a economia na devida trajetória em direção ao crescimento sustentável e ao emprego a longo prazo, no intuito de alcançar a neutralidade climática até 2050 e dissociar o crescimento económico da utilização dos recursos.”

A Comissão assinala ainda que, representando o consumo privado mais de metade do produto interno bruto da UE, a promoção de “modelos de consumo mais sustentáveis será um elemento-chave para possibilitar essa transformação”.

De igual modo, a transição digital assume-se como fundamental para reforçar a resiliência social e económica da UE e dos Estados-Membros, bem como o seu potencial de crescimento sustentável e a criação de emprego. Segundo a Comissão, “persistem divergências no que respeita à digitalização das economias e das sociedades”, pelo que apenas “a consolidação dos conhecimentos científicos e tecnológicos europeus e a elaboração de uma estratégia prospetiva em matéria de investigação, inovação e disseminação permitirão garantir o crescimento da produtividade e a competitividade da Europa, salvaguardando assim a sua soberania tecnológica, a qual representa um aspeto fundamental da sua autonomia estratégica aberta”.

Neste capítulo, a Comunicação salienta ainda que “a pandemia de COVID-19 realçou a necessidade premente de dar resposta a problemas enraizados que afetam a equidade na sociedade. São de referir, entre estes, a preparação e a resiliência dos sistemas nacionais de saúde e de segurança social, bem como a igualdade de acesso a cuidados de saúde de qualidade e a preços comportáveis, os sistemas de cuidados continuados e de acolhimento na primeira infância, a evolução demográfica, a globalização ou as transições digital e ecológica”. Segundo a Comissão, “os desafios a enfrentar podem abranger domínios como



o emprego, as competências, a saúde e a educação, nomeadamente para combater as crescentes desigualdades e apoiar aqueles mais gravemente afetados pela crise, como as gerações mais jovens, as mulheres e os grupos vulneráveis”.

Por outro lado, a pandemia de COVID-19 “também demonstrou a necessidade de criar um contexto empresarial mais equitativo e mais sustentável, bem como de redefinir as condições de trabalho em muitos setores. O confinamento prolongado impulsionou os serviços em linha e o comércio eletrónico, sendo de antever que esta evolução prossiga. No entanto, o espaço digital caracteriza-se atualmente pela prevalência de um número limitado de grandes operadores, com um crescente poder de mercado e matérias coletáveis móveis, por vezes em detrimento da capacidade de muitas empresas europeias de menor dimensão para criar e expandir as suas atividades em todo o território do mercado único. Deve atribuir-se especial atenção aos setores que contribuem para esse espaço digital e que desempenham um papel fulcral nas nossas democracias, designadamente o setor dos meios de comunicação, em que o apoio a prestar deve ser feito de molde a respeitar e a promover a liberdade e o pluralismo dos referidos meios de comunicação. É igualmente necessário apoiar as regiões, os setores e os trabalhadores mais afetados pela transição ecológica e atenuar os efeitos socioeconómicos da transição, a fim de assegurar a igualdade de oportunidades e a equidade tanto para as pessoas como para as empresas”.

No terceiro capítulo, a Comissão refere os princípios fundamentais que estão subjacentes aos planos de recuperação e resiliência, sublinhando que o Semestre Europeu irá proporcionar “um quadro consagrado para a coordenação das políticas económicas e de emprego, a fim de orientar a União e os Estados-Membros perante os desafios da retoma e da dupla transição”. Assim, os planos de recuperação e resiliência deverão ter em conta os desafios específicos ao país em causa e estar em sintonia com as prioridades da UE.

Neste sentido, a Comissão recomenda que todos os planos de recuperação e resiliência devem colocar “uma forte ênfase nas reformas e nos investimentos que apoiem a transição ecológica”, devem consagrar, no mínimo, 37% das despesas a questões no domínio do clima, devendo os Estados-Membros apresentar reformas e realizar investimentos destinados a apoiar a transição ecológica nos domínios da energia, dos transportes, da descarbonização da indústria, da economia circular, da gestão da água e da biodiversidade, bem como devem “acelerar a redução das emissões mediante a rápida implantação de energias renováveis e do hidrogénio e a intensificação das medidas tomadas para incrementar a eficiência energética dos edifícios” e, ainda, investir na mobilidade sustentável.



A Comissão recomenda aos Estados-Membros que adotem medidas para promover “uma economia mais circular, melhorar as infraestruturas ambientais e proteger e restabelecer a biodiversidade” dado que a “economia circular cria postos de trabalho sustentáveis a nível local através da prevenção e reutilização de resíduos, da reparação, da retransformação e da reciclagem”, bem como “deverão ter em conta a necessidade de garantir uma transição justa e socialmente equitativa em todos os domínios abrangidos pela política ecológica. Isto significa, nomeadamente, que os planos nacionais de recuperação e resiliência devem ser elaborados em plena consonância com as propostas de planos territoriais de transição justa no âmbito do Mecanismo para uma Transição Justa”.

No domínio da transição digital, a Comissão propõe que os planos de recuperação e resiliência consagrem pelo menos 20% do seu montante ao setor digital, devendo “incentivar e facilitar a implantação generalizada de redes de capacidade muito elevada, nomeadamente a conectividade 5G e gigabit entre os agregados familiares urbanos e rurais e os grandes corredores de transporte, em consonância com os objetivos da UE em matéria de conectividade 5G e gigabit para 2025”.

Por outro lado, além das reformas no domínio do ensino básico e superior, das competências e da aprendizagem ao longo da vida, a Comissão sugere que os planos de recuperação e resiliência se concentrem também “na criação e implantação de capacidades digitais de ponta”, nomeadamente através de reformas e investimentos “que tornam possível a inteligência artificial, a computação de alto desempenho, a cibersegurança, as tecnologias e infraestruturas quânticas, a conectividade segura, as componentes microeletrónicas e eletrónicas, as infraestruturas e os serviços de computação em nuvem, os serviços espaciais ou as cadeias de blocos”.

No domínio da equidade, assinala-se que “o processo de recuperação e transição deve ser equitativo para todos os europeus, a fim de evitar o agravamento das desigualdades, garantir o apoio a todas as componentes da sociedade e contribuir para a coesão social, económica e territorial”.

A Comissão recomenda que, “à luz do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, os Estados-Membros devem adotar medidas para garantir a igualdade de oportunidades, uma educação inclusiva, condições de trabalho equitativas e uma proteção social adequada. No contexto da evolução demográfica e das transições ecológica e digital, impõe-se uma reformulação dos sistemas de segurança social e dos mercados de trabalho atualmente existentes. Para além dos jovens, a crise afetou de forma desproporcionada as mulheres e os grupos desfavorecidos, como as pessoas pouco qualificadas, as pessoas com



deficiência e as pessoas de minoria racial ou étnica”. A Comissão também considera que “será cada vez mais importante garantir a igualdade de acesso à educação e a cuidados de saúde de qualidade e reforçar os cuidados continuados, nomeadamente porque o pleno impacto da COVID-19 na saúde pública continuará a fazer-se sentir durante vários anos”, bem como “combater as fortes disparidades persistentes entre homens e mulheres em matéria de emprego e remuneração” e a adoção de “políticas eficazes que permitam conciliar a vida profissional e familiar e que garantam o acesso a estruturas de acolhimento de crianças de qualidade, a regimes de apoio ao rendimento, bem como as reformas dos regimes de tributação e dos sistemas de prestações sociais que favoreçam a criação de emprego de qualidade e a redução dos desincentivos ao trabalho assumem uma importância crucial neste contexto. Segundo a Comissão, “é possível atenuar estas desigualdades através de reformas do sistema de segurança social, bem como de reformas do sistema fiscal, transferindo, por exemplo, a carga fiscal do trabalho para outros impostos que induzam menores distorções”.

No domínio da estabilidade macroeconómica, a Comissão recomenda que, no “contexto de ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral, os Estados-Membros devam continuar a prestar um apoio orçamental direcionado e temporário em 2021, salvaguardando ao mesmo tempo a sustentabilidade orçamental a médio prazo”.

Salientando que a melhoria da “qualidade das finanças públicas será importante para impulsionar o potencial de crescimento e apoiar a transformação económica”, o documento considera que a “atribuição de um preço às emissões de carbono, bem como a fiscalidade no domínio ambiental constituirão importantes instrumentos ambientais e fiscais para assegurar a realização da transição ecológica. Um maior financiamento privado será fundamental para tirar partido dos fundos públicos mobilizados para a retoma, por exemplo, ao contribuir para um maior aprofundamento da União dos Mercados de Capitais, dos mercados de capitais a nível local e do financiamento sustentável”.

De igual modo, propõe a adoção de medidas que assegurem “uma evolução harmoniosa no que diz respeito à dívida privada”.

O quarto capítulo é dedicado às iniciativas emblemáticas europeias, sublinhando-se que “apesar de os planos refletirem a situação específica de cada Estado-Membro, existem alguns desafios comuns que apelam para a realização de reformas e investimentos a nível coordenado”. Neste sentido, e com vista a incrementar a coesão entre os Estados-Membros, a Comissão recomenda que os planos de recuperação e resiliência prevejam investimentos e reformas nos domínios do reforço da capacidade energética (tecnologias

limpas e aposta no hidrogénio), na renovação (melhoria da eficiência energética), no recarregamento e reabastecimento (criar, até 2025, um milhão de pontos de carregamento em relação aos três milhões que serão necessários em 2030, bem como metade das 1000 estações de hidrogénio necessárias), na interligação (acesso a serviços de banda larga rápida, sendo que Mecanismo de Recuperação e Resiliência deverá permitir a implantação de uma cobertura 5G ininterrupta e a mais alargada possível em todas as zonas até 2025), na modernização (até 2025, os Estados-Membros devem garantir o fornecimento de uma identidade digital europeia (identificação eletrónica) e as administrações públicas devem prestar serviços públicos digitais interoperáveis, personalizados e de fácil utilização), na expansão (a iniciativa emblemática visa duplicar a produção de semicondutores na Europa, a fim de produzir processadores que sejam 10 vezes mais eficientes do ponto de vista energético até 2025) e na requalificação e melhoria das competências (a percentagem de europeus com uma idade compreendida entre os 16 e os 74 anos que dispõem de competências digitais básicas deve aumentar e atingir 70 % até 2025).

Neste capítulo, a Comissão chama ainda a atenção para o facto de os fundos que os Estados-Membros irão receber ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência somam-se ao financiamento que recebem normalmente ao abrigo da política de coesão ou de outras fontes da EU, pelo que “será importante que os Estados-Membros criem mecanismos de coordenação sólidos, para as fases de planeamento e execução, para além de garantirem um diálogo alargado com as partes interessadas e os parceiros regionais, económicos e sociais”.

Considerando, por outro lado, o horizonte temporal de 2023 para autorizar os fundos ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, A Comissão recomenda que os Estados-Membros se concentrem nos projetos que se encontram numa fase de preparação bastante avançada.

No quinto capítulo, a Comissão salienta que o Semestre Europeu e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência “estão intrinsecamente ligados”, sendo que a “avaliação dos planos de recuperação e resiliência será feita à luz das recomendações específicas por país”. Deste modo, “os planos de recuperação e resiliência constituirão o principal documento de referência sobre as iniciativas estratégicas prospetivas dos Estados-Membros”, sendo que, face “à natureza estratégica global e prospetiva dos planos de recuperação e resiliência, não será necessário que a Comissão proponha em 2021 recomendações específicas para os Estados-Membros que tenham apresentado o referido plano”.



Finalmente, a Comissão alerta para o facto de a grave recessão económica provocada pelo surto de COVID-19 criar o risco de novos desequilíbrios macroeconómicos, nomeadamente em virtude do maior endividamento das empresas e das famílias, o que poderá vir a repercutir-se, por seu turno, no setor financeiro, pelo que os desequilíbrios macroeconómicos constituíram o principal centro de atenção do Relatório sobre o Mecanismo de Alerta. Neste contexto, e no âmbito da supervisão pós-programa, será avaliada “a situação económica, orçamental e financeira em Chipre, na Irlanda, em Espanha e em Portugal, bem como para identificar eventuais riscos quanto à sua capacidade de reembolso”.

O Documento encerra no seu sexto capítulo, dedicado às conclusões, nas quais a Comissão considera “crucial que os Estados-Membros realizem o mais rapidamente possível um diálogo político alargado, que associe os parceiros sociais e todas as outras partes interessadas em causa, tendo em vista a elaboração dos seus planos de recuperação e resiliência.

A Comissão (à data da elaboração da Comunicação) apelava ainda ao rápido consenso entre o Parlamento Europeu e o Conselho sobre o ato legislativo que tornasse o instrumento operacional a partir de 1 de janeiro de 2021.


### Parte III – Parecer

Em face ao exposto, e considerando que o conteúdo da Comunicação, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. À presente Comunicação não se aplica o princípio da subsidiariedade.
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 21 de dezembro de 2020

A Deputada Relatora



(Isabel Oneto)

O Presidente da Comissão



(Luís Capoulas Santos)