

Parecer do Comité das Regiões Europeu — A economia da UE após o surto de COVID-19: quais as implicações para a governação económica?

(2022/C 301/07)

Relator:	Elio DI RUPO (BE-PSE), ministro-presidente da região da Valónia
Texto de referência:	Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — A economia da UE após o surto de COVID-19: quais as implicações para a governação económica? COM(2021) 662 final

RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

O COMITÉ DAS REGIÕES EUROPEU

1. congratula-se com a apresentação, pela Comissão Europeia, da Comunicação — A economia da UE após o surto de COVID-19: quais as implicações para a governação económica? e com a abertura que a mesma revela a uma reforma das regras económicas e orçamentais, nomeadamente no que diz respeito à consideração do impacto da crise da COVID-19; acolhe igualmente com agrado o anúncio da apresentação de uma proposta legislativa em meados de 2022;
2. considera que a reforma da governação económica europeia deve ter também em conta as propostas de cidadãos debatidas no âmbito da Conferência sobre o Futuro da Europa;
3. recorda a constatação, formulada nomeadamente nos seus relatórios «Barómetro» de 2020 e 2021 ⁽¹⁾, de que as repercussões multidimensionais da crise da COVID-19 são assimétricas e possuem dimensões territoriais; estas repercussões reforçam determinadas divergências preexistentes entre as regiões dos Estados-Membros e no interior dos mesmos, tendo presente que os órgãos de poder local e regional se mantêm na linha da frente da luta contra a pandemia e os seus efeitos, mas também da aplicação das medidas de apoio aos cidadãos e às empresas e da preparação de uma recuperação gradual e sustentável;
4. observa que, em toda a União, os cidadãos apelam aos poderes públicos, aos Estados e aos órgãos de poder local e regional para os ajudar a fazer face não só às consequências da pandemia de COVID-19, mas também à transição ambiental e digital desejada pela UE e, atualmente, às consequências da guerra na Ucrânia;
5. salienta que já antes da crise da COVID-19 havia um volume significativo de investimentos em atraso em alguns Estados-Membros, nomeadamente para a renovação de infraestruturas e edifícios, e que a necessidade de financiar as medidas necessárias para superar a crise obrigou à suspensão dos investimentos públicos; frisa, contudo, que quanto mais estes investimentos são adiados, mais dispendiosos se tornam;
6. constata que a UE se encontra num momento decisivo e que deve encontrar as vias e os meios para assegurar a coesão e a prosperidade dos cidadãos europeus;

Resposta à crise

7. congratula-se com o êxito do Programa SURE, financiado por obrigações emitidas pela Comissão Europeia, e solicita à Comissão que assegure o seu acompanhamento adequado através da apresentação de um livro branco que, com base numa avaliação do Programa SURE, apresente as opções políticas para um sistema europeu permanente de resseguro de desemprego;
8. congratula-se também com o êxito das obrigações verdes emitidas no âmbito do Instrumento de Recuperação da União Europeia (NextGenerationEU), que representam a maior emissão de obrigações verdes do mundo e contribuirão para financiar investimentos no domínio do clima através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR);

⁽¹⁾ Comité das Regiões Europeu, Barómetro Regional e Local Anual da UE de 2020, de 12 de outubro de 2020, e Barómetro Regional e Local Anual da UE de 2021, de 12 de outubro de 2021.

9. reitera o seu apoio à ativação — pela primeira vez na história da área do euro — da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC); esta ativação desempenhou um papel importante na resposta dos Estados-Membros, das regiões e dos órgãos de poder local e regional a esta crise, permitindo a plena utilização dos orçamentos públicos para atenuar as consequências, nomeadamente as consequências sociais, da pandemia de COVID-19;

10. sublinha que a guerra na Ucrânia demonstrou a importância da independência energética para a União Europeia e salienta que a transição energética deve ser acelerada; receia, no entanto, que a classificação do gás e da energia nuclear como energias sustentáveis no Regulamento Taxonomia permitirá conceder incentivos que entrem o rápido desenvolvimento das energias renováveis;

11. lamenta que as dívidas públicas tenham aumentado devido a estas medidas: o nível de endividamento público aumentou 13 pontos percentuais em 2020, atingindo 92 % do produto interno bruto (PIB) da UE no seu conjunto e 100 % do PIB da área do euro ⁽²⁾;

12. considera que, se a cláusula de derrogação do PEC fosse desativada no atual quadro de governação económica e no contexto de crise energética, instabilidade geopolítica e recuperação pós-COVID-19, a redução do endividamento exigida traduzir-se-ia no regresso a políticas de austeridade e teria, por isso, um enorme custo económico, social e ambiental; solicita, por conseguinte, que a cláusula de derrogação de âmbito geral continue a ser aplicável até que seja instituído, quanto antes, um quadro de governação económica revisto;

13. apoia a análise do Conselho Orçamental Europeu sobre a necessidade de uma reforma do PEC resultar na sustentabilidade da dívida pública, com uma regra operacional principal — um escalonamento das despesas públicas — tendo por objetivo uma redução progressiva do rácio da dívida rumo a um nível sustentável, a um ritmo adaptado às circunstâncias nacionais ⁽³⁾;

Um quadro de governação revisto

14. sublinha que o quadro europeu de governação económica produz efeitos significativos em todos os níveis de governo, em especial os governos locais e regionais, que são responsáveis por quase um terço da despesa pública e por mais de metade do investimento público em toda a União Europeia, com grandes variações entre os Estados-Membros ⁽⁴⁾;

15. reitera que o PEC e os outros elementos do quadro europeu de governação económica atual apresentam cinco grandes deficiências: efeitos pró-cíclicos indesejáveis, uma grande complexidade, falta de eficácia, insuficiente consideração dos indicadores ligados ao desenvolvimento sustentável e ao bem-estar e, por último, falta de transparência e de legitimidade democrática;

16. considera que um quadro revisto da governação económica europeia deve assegurar um processo decisório transparente, que associe o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais e, em função das competências internas dos Estados-Membros, as assembleias parlamentares dotadas de poderes legislativos. Esta associação deve permitir também a participação dos órgãos de poder local e regional, dos parceiros sociais, da sociedade civil e da comunidade académica;

17. considera que este quadro revisto deve também ter em conta o nível muito elevado de dívidas públicas, que devem ser reduzidas de forma gradual dado que não poderão ser substancialmente reduzidas de um dia para o outro, na sequência da crise da COVID-19, de catástrofes naturais e outras circunstâncias extraordinárias, das fortes divergências entre os Estados-Membros e no interior dos mesmos, da nova situação macroeconómica (taxas obrigacionistas muito baixas, limites atingidos pela política monetária, bem como grandes incertezas quanto à inflação, às taxas de juro e ao mercado de trabalho), da necessidade de evitar as políticas de austeridade e de prioridades ambientais, energéticas, tecnológicas e sociais;

18. reitera a sua posição a favor do abandono da tomada de decisão por unanimidade em matéria de fiscalidade, para permitir à União Europeia tomar as decisões necessárias por maioria qualificada, como acontece noutros domínios de ação; tal permite avançar na luta contra as práticas fiscais abusivas e na partilha de informações entre os Estados-Membros. Uma tal disposição continua a respeitar a competência a nível nacional, regional ou local em matéria de cobrança de impostos ou fixação de taxas de imposto;

⁽²⁾ Comissão Europeia, Previsões económicas europeias do outono de 2021 (em inglês), documento institucional 160, novembro de 2021.

⁽³⁾ Ver o relatório anual do Conselho Orçamental Europeu para 2021: <https://bit.ly/3HqqvIQ> (em inglês).

⁽⁴⁾ Dados de 2018. Fonte: Eurostat, códigos de dados TEC00023 e TEC00022.

19. insiste novamente que os governos nacionais, regionais e locais, bem como os cidadãos, devem poder compreender claramente as regras a aplicar; saúda, para o efeito, a posição assumida pela Comissão a favor de regras orçamentais mais simples utilizando indicadores observáveis; lembra que é essencial integrar uma estabilização contracíclica, dissociada das variações cíclicas;

20. considera que um quadro de governação orientado para orçamentos sólidos deve assentar não só em despesas razoáveis, mas também em receitas sólidas e equilibradas; recorda que, na UE, a evasão e a fraude fiscais privam, todos os anos, os orçamentos públicos de várias centenas de milhares de milhões de euros, e que a luta contra a fraude fiscal é um dos domínios fundamentais em que um grande número de europeus deseja uma maior intervenção da UE;

21. é da opinião que a governação económica deve assentar num equilíbrio entre os indicadores relacionados com a disciplina orçamental e os indicadores de coesão social e de disponibilização de infraestruturas e de serviços de interesse económico geral a todos os cidadãos, como a saúde pública e o bem-estar; considera assim que, na continuidade do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, que inclui indicadores mais diversificados, como a taxa de desemprego, uma governação económica reformada deve ter também em conta outros objetivos ambientais e sociais; estas preocupações não podem continuar em segundo plano face aos indicadores relacionados com a disciplina orçamental;

22. propõe novamente que o procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos seja alargado de forma a incluir indicadores complementares relativos às disparidades regionais e entende que o procedimento poderia também ter em conta os progressos realizados na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que abrangem não apenas a proteção do ambiente, mas também critérios sociais, económicos e de governação e que são apoiados por 193 Estados em todo o mundo;

23. lembra que as medidas corretivas no âmbito dos procedimentos relativos aos desequilíbrios macroeconómicos dos Estados-Membros têm efeitos diferenciados entre regiões, e são particularmente negativos nas regiões com economias menos diversificadas, como as regiões ultraperiféricas, que estão sujeitas a constrangimentos estruturais e excecionais identificados no artigo 349.º do TFUE. Estas regiões são altamente sensíveis a choques exógenos e as políticas económicas contracionistas têm aí um impacto mais intenso na redução do investimento e do emprego;

Promoção racional do investimento público

24. continua a considerar que o quadro europeu de governação económica é parcialmente responsável pela forte queda do investimento público que teve lugar após a crise da área do euro, uma vez que não tem suficientemente em conta a distinção entre despesas correntes e despesas de investimento a longo prazo; entre 2009 e 2018, o investimento público total baixou 20 % em percentagem do PIB na UE; o investimento realizado pelos órgãos de poder local e regional diminuiu quase 25 %, com uma redução igual ou superior a 40 % em vários Estados-Membros mais afetados pela crise⁽⁵⁾; considera que é imperativo evitar repetir este cenário na sequência da crise da COVID-19; assinala que os investimentos locais e regionais podem contribuir de forma significativa para a retoma económica;

25. recorda que, segundo o Conselho Orçamental Europeu, os Estados com uma taxa de investimento público elevada tendem a reduzi-la de forma significativa durante o seu procedimento de défice excessivo⁽⁶⁾ e que a própria Comissão observou que o quadro orçamental não evitou a queda do investimento⁽⁷⁾;

26. salienta que, no seu parecer relativo à comunicação interpretativa de 2015 sobre esta questão⁽⁸⁾, o CR já tinha considerado que a flexibilidade relativa aos investimentos prevista no PEC era demasiado restritiva e limitada, tendo, aliás, sido solicitada apenas por dois Estados-Membros e, mesmo nesses casos, com um impacto mínimo;

⁽⁵⁾ Eurostat, código de dados TEC00022.

⁽⁶⁾ Conselho Orçamental Europeu, «Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation» [Avaliação das regras orçamentais da UE, com foco no pacote de seis atos legislativos e no pacote de dois atos legislativos] (em inglês), p. 76.

⁽⁷⁾ Comissão Europeia, Comunicação — Análise da governação económica [COM(2020) 55 final, de 5 de fevereiro de 2020].

⁽⁸⁾ Parecer do CR — Otimizar o recurso à flexibilidade prevista nas atuais regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento, documento COR-2015-01185 (JO C 313 de 22.9.2015, p. 22), relatora: Olga Zrihen (BE-PSE), adotado em 9 de julho de 2015.

27. sublinha que a UE se depara, ao mesmo tempo, com enormes necessidades de financiamento para fazer face aos grandes desafios atuais: 650 mil milhões de euros por ano, segundo a Comissão, apenas para as transições ecológica e digital⁽⁹⁾, bem como quase 200 mil milhões de euros por ano para a infraestrutura social⁽¹⁰⁾;

28. considera que, no contexto atual de necessidades extraordinárias de investimento, desincentivar o financiamento do défice para o investimento público, designadamente por parte dos órgãos de poder local e regional, como sucede no quadro orçamental atual, pode instigar o subinvestimento, em prejuízo das gerações futuras e dos objetivos, nomeadamente climáticos, fixados pela UE;

29. congratula-se com o facto de a Comissão ter finalmente admitido de forma clara a necessidade de o quadro de governação incentivar o investimento, em particular investimentos públicos ecológicos, digitais e favoráveis à resiliência;

30. reitera o seu pedido, já formulado diversas vezes, de não tomar em consideração as despesas públicas incorridas pelos Estados-Membros e pelos órgãos de poder local e regional ao abrigo do cofinanciamento dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, em conformidade com os limites de cofinanciamento da UE aplicáveis, nas despesas estruturais públicas ou equiparadas definidas no PEC: uma «regra de ouro do cofinanciamento»; sublinha que o investimento público dos governos, como o dedicado à transição sustentável, ecológica, digital e social e à preservação da competitividade europeia, é importante para as gerações futuras e deve, por conseguinte, ser tratado de forma adequada;

31. sublinha que, dado o tipo de projeto apoiado pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, esta regra de ouro do cofinanciamento seria, automaticamente, muito favorável aos esforços para fazer face aos grandes desafios atuais e aplicar as prioridades europeias: coesão económica, social e territorial, reforço da resiliência, aplicação das políticas sociais, ambientais e digitais, etc.; conceder-lhes um tratamento favorável no âmbito do quadro orçamental reforçaria, por conseguinte, a coerência global das políticas europeias;

32. solicita à Comissão Europeia que, depois de reformular as suas propostas tendo em conta os prejuízos económicos e orçamentais da crise da COVID-19, apresente um livro branco sobre uma reformulação da governação económica com base na potencial aplicação de uma regra de ouro, em conformidade com os limites de cofinanciamento da UE aplicáveis. Na sua avaliação, a Comissão deve também ter em conta outros instrumentos, como uma regra de despesa que, com base na tendência de crescimento económico e no nível da dívida, impõe um limite ao crescimento anual da despesa pública total e pode contribuir para salvaguardar a confiança do público, aumentando a transparência, reduzindo os encargos administrativos e estabelecendo um equilíbrio entre a disciplina orçamental e a manutenção de capacidade suficiente para o investimento público;

33. recorda que estas despesas são, por definição, investimentos de interesse geral europeu com um efeito multiplicador assegurado em termos de crescimento sustentável e de reforço da coesão territorial;

34. preconiza, além disso, a criação de uma «regra de ouro verde e de coesão social», excluindo a contabilização do investimento público em projetos destinados a incentivar a transição para uma sociedade sustentável em termos ambientais, económicos e sociais, conforme estabelecido nos ODS e no Pacto Ecológico Europeu, uma vez que estes investimentos são reconhecidos como essenciais não apenas para apoiar a recuperação após a crise da COVID-19, mas também para assegurar a prosperidade e a qualidade de vida das gerações futuras;

35. considera que uma outra solução poderia consistir em excluir a administração local e regional da aplicação das regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O investimento público do nível local em 2019 representou 49,2 % do investimento público total a nível da União Europeia⁽¹¹⁾, ao passo que a dívida bruta da administração local da União Europeia representa apenas 6,0 % do produto interno bruto da União Europeia⁽¹²⁾, pelo que esta não é a causa de uma dívida pública elevada. Além disso, a administração local apenas contrai dívidas para a realização de investimentos e não para a estabilização macroeconómica através das despesas correntes. Acresce que, internamente, as administrações locais estão sujeitas à supervisão orçamental da administração regional ou nacional; insta veementemente a Comissão a examinar a possibilidade de excluir as administrações locais da aplicação das regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento;

⁽⁹⁾ Comissão Europeia, A economia da UE após o surto de COVID-19: quais as implicações para a governação económica?, [COM (2021) 662 final, de 19 de outubro de 2020].

⁽¹⁰⁾ Comissão Europeia, «*Commission Staff Working Document: Identifying Europe's recovery needs*» [Documento de trabalho dos serviços da Comissão — Identificar as necessidades para a recuperação da Europa] (em inglês) [SWD(2020) 98 final, de 27 de maio de 2020].

⁽¹¹⁾ Fonte: Contas Nacionais do Eurostat.

⁽¹²⁾ Fonte: Contas Nacionais do Eurostat.

36. considera que, de um modo geral, é necessário ter em conta o princípio de «não prejudicar a coesão», enunciado na Comunicação da Comissão relativa ao oitavo relatório sobre a coesão, a fim de assegurar a complementaridade e as sinergias entre a política de coesão e as outras políticas da UE, evitando prejudicar o processo de convergência e aumentar as disparidades regionais;

37. apela à Comissão para que apresente, até ao final de 2022, uma proposta legislativa de reformulação do quadro de governação económica, nomeadamente com base na aplicação destas regras de ouro combinadas com a regra de despesa, a fim de alcançar um equilíbrio entre a disciplina orçamental e a manutenção de uma capacidade suficiente para o investimento público;

38. propõe, não obstante, a fim de garantir a conformidade das despesas identificadas pelos governos como abrangidas por uma das regras de ouro, que a sua aplicação seja sujeita a uma supervisão rigorosa a dois níveis: por parte dos conselhos orçamentais nacionais independentes e por parte do Conselho Orçamental Europeu, que apresentará relatórios públicos anuais ao Conselho e ao Parlamento Europeu;

Um Semestre Europeu revisto em profundidade

39. recorda que a governação económica, aplicada na prática através do ciclo de coordenação do Semestre Europeu, carece de eficácia em termos de aplicação das reformas.

40. sublinha também que o âmbito das reformas «estruturais» consideradas no contexto do Semestre Europeu nunca foi definido em atos jurídicos europeus, nomeadamente no que respeita à sua pertinência e ao seu valor acrescentado para o nível europeu; considera que esta ausência de definição limita as interações possíveis entre as reformas empreendidas a nível nacional e as políticas da União (legislação e programas financeiros) e levanta problemas relacionados com o princípio da subsidiariedade;

41. considera necessário que o Semestre Europeu seja, em pé de igualdade e em sinergia com os seus objetivos económicos e orçamentais, o quadro de aplicação dos imperativos ambientais e de coesão social definidos nos ODS das Nações Unidas, que a UE e os seus Estados-Membros se comprometeram a alcançar até 2030;

42. está convicto de que a sua proposta relativa a um código de conduta para a participação dos órgãos de poder local e regional no Semestre Europeu ⁽¹³⁾ pode resolver a falta de eficácia do Semestre através de uma melhor integração das realidades locais e regionais, e considera que a sua aplicação permanece necessária, principalmente porque os planos nacionais no contexto do MRR se baseiam, em parte, nas recomendações por país do Semestre Europeu;

43. considera que uma tal dupla reorientação do Semestre Europeu no que diz respeito aos seus objetivos, mas também ao seu processo de funcionamento, pode reforçar a sua legitimidade democrática, bem como a do sistema europeu de governação económica no seu conjunto, que continua a ser demasiado frágil.

Bruxelas, 27 de abril de 2022.

O Presidente
do Comité das Regiões Europeu
Apostolos TZITZIKOSTAS

⁽¹³⁾ Parecer do CR — Melhorar a governação do Semestre Europeu: um código de conduta para a participação dos órgãos de poder local e regional (COR-2016-05386) (JO C 306 de 15.9.2017, p. 24), relator: Rob Jonkman (NL-CRE), adotado em 11 de maio de 2017.