



Estrasburgo, 19.10.2021  
COM(2021) 662 final

**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?**

# 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?

### 1. Introdução

A Comissão apresentou, em fevereiro de 2020, uma comunicação relativa à análise da governação económica da EU <sup>(1, 2)</sup>. Tendo salientado que o quadro de governação económica se pautava por uma série de vantagens e inconvenientes (ver caixa 1), a comunicação lançou um debate público com base nas conclusões extraídas, o qual foi suspenso pouco tempo depois devido à necessidade de colocar a ênfase nos desafios imediatos suscitados pelo surto de COVID-19. A Comissão comprometeu-se a relançar o debate uma vez assegurada a retoma <sup>(3)</sup>. Entretanto, diversas partes interessadas publicaram relatórios sobre esta análise: o Comité Económico e Social Europeu em setembro de 2020; o Comité das Regiões em dezembro de 2020; e o Parlamento Europeu em julho de 2021 <sup>(4)</sup>. O Tribunal de Contas Europeu também publicou dois relatórios especiais sobre a aplicação das regras orçamentais da EU <sup>(5)</sup>.

A presente comunicação avalia as implicações para a governação económica das circunstâncias alteradas na sequência do surto de COVID-19 e relança o debate público sobre a análise do quadro. A presente comunicação vem completar a análise publicada em fevereiro de 2020 e pretende relançar o debate público a este respeito, conforme anunciado pela Presidente Ursula von der Leyen no seu discurso sobre o estado da União Europeia, proferido em 15 de setembro de 2021. Este debate público tem como objetivo criar um consenso a título precoce sobre o rumo a seguir em 2023.

---

(1) A coordenação das políticas económicas da UE rege-se por um quadro abrangente, englobando o quadro de política orçamental da UE (Pacto de Estabilidade e Crescimento, o Semestre Europeu e requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais nacionais), o procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos e o quadro dos programas de assistência financeira macroeconómica.

(2) Comissão Europeia (2020), «[Análise da governação económica](#)», COM(2020) 55 final de 5 de fevereiro de 2020.

(3) Comissão Europeia (2021), «[Um ano após o início do surto de COVID-19: resposta em termos de política orçamental](#)», COM(2021) 105 final de 3 de março de 2021.

(4) Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a análise da governação económica, [JO C 429 de 11.12.2020, p. 227](#); Parecer do Comité das Regiões Europeu sobre a análise da governação económica, [JO C 37 de 2.2.2021, p. 28](#); [Resolução](#) do Parlamento Europeu, de 8 de julho de 2021, sobre a revisão do quadro legislativo macroeconómico tendo em vista um maior impacto na economia real da Europa e maior transparência na tomada de decisões e responsabilização democrática.

(5) Tribunal de Contas Europeu (2016), «[Relatório Especial n.º 10/2016: Necessidade de mais melhorias para assegurar uma aplicação eficaz do procedimento relativo aos défices excessivos](#)»; e Tribunal de Contas Europeu (2018), «[Relatório Especial n.º 18/2018: O principal objetivo da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento foi atingido?](#)»

## 2. Evolução económica a médio e longo prazo na UE

**A economia da UE já enfrentava vários desafios estruturais a longo prazo antes da crise despoletada pelo surto de COVID-19.** Em primeiro lugar, não obstante as melhorias que foram introduzidas no desempenho do mercado de trabalho previamente à pandemia, o rápido envelhecimento da população fazia correr o risco de uma eventual diminuição da oferta de mão de obra, restringindo deste modo o potencial de crescimento da UE. Em segundo lugar, o fraco crescimento da produtividade entravava o crescimento económico e a UE registava atrasos em relação à China e aos Estados Unidos no processo de transformação digital. Em terceiro lugar, estavam a tornar-se cada vez mais patentes os custos socioeconómicos muito importantes decorrentes das alterações climáticas, bem como a necessidade premente de as combater. Em quarto lugar, a crescente desigualdade em termos de rendimento e de património, as disparidades territoriais entre os Estados-Membros e no âmbito dos mesmos, bem como a falta de equidade no acesso à educação e às competências entravavam o crescimento económico e criavam tensões no tecido social da UE.

**Os desafios climáticos e a degradação do ambiente impõem a necessidade de uma ação rápida e vigorosa.** As alterações climáticas e a deterioração do ambiente estão a tornar-se uma realidade incontestável. As temperaturas têm vindo a aumentar e situações catastróficas relacionadas com as condições meteorológicas sucedem-se, com uma frequência alarmante, em países de todo o mundo. O objetivo visado pelo Acordo de Paris de restringir o aquecimento do planeta a um nível muito inferior a 2 graus Celsius e de envidar esforços no sentido de limitar o aumento da temperatura a 1,5 graus em relação aos níveis pré-industriais corre o risco de não ser alcançado, a menos que as emissões de gases com efeito de estufa sejam drasticamente reduzidas<sup>(6)</sup>. Cerca de um milhão de espécies estão ameaçadas de extinção, muitas das quais ao longo das próximas décadas<sup>(7)</sup>. Se nada for feito, estas tendências poderão vir a tornar-se uma fonte de riscos sistémicos. Para o evitar, são necessários investimentos privados e públicos sustentados no intuito de apoiar a transição climática (ver caixa 2) e de atenuar o seu impacto nos mais vulneráveis.

**A transformação digital já está em curso, mas impõe-se intensificar o ritmo deste processo.** A crise de COVID-19 acelerou a digitalização das nossas economias e sociedades, tendo os confinamentos estimulado o recurso aos serviços em linha e ao comércio eletrónico. Os cidadãos da UE tiveram a experiência direta de comprovar o potencial do teletrabalho, da telemedicina, das compras em linha e dos serviços administrativos digitalizados para melhorar a sua qualidade de vida e o desempenho económico. No entanto, uma percentagem significativa da população dispõe de fracas competências digitais e enfrentou dificuldades no acesso ao contexto digital, o que suscita o risco de agravar as disparidades sociais. A crise revelou igualmente o fosso existente entre as empresas aptas para a era digital e aquelas que não adotaram ainda soluções digitais, tendo realçado a diferença que subsiste entre as zonas urbanas com boas ligações à rede e as zonas rurais e remotas. Paralelamente, a crescente

---

<sup>(6)</sup> Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (2021), «[Climate Change 2021: The Physical Science Basis](#)». Contribuição do GT I para o Sexto Relatório de Avaliação.

<sup>(7)</sup> Plataforma Intergovernamental Científica e Política sobre a Biodiversidade e os Serviços Ecossistémicos (2019), «[Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services](#)».

escassez de competências digitais, as limitações existentes a nível das infraestruturas digitais, os atrasos na adoção de novas tecnologias pelos governos e pelas empresas, bem como a dependência em relação a uma série de tecnologias essenciais, como os semicondutores, evidenciaram a existência de obstáculos significativos à concretização das ambições digitais da UE. A UE deve portanto adotar medidas urgentes e ambiciosas.

**Estimular a resiliência socioeconómica é essencial para melhorar o potencial de crescimento e a criação de emprego na Europa, bem como para alcançar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.** Por resiliência, deve entender-se a capacidade não só de resistir aos problemas e de superar os mesmos, mas também de enfrentar as transições de uma forma sustentável, equitativa e democrática. Os Estados-Membros, os territórios e os setores caracterizados por uma menor resiliência depararam-se com maiores dificuldades para reagir e resistir à crise <sup>(8)</sup>. As divergências que prevalecem no território da UE em matéria de resiliência repercutem-se igualmente na coesão social, económica e territorial, bem como na convergência da área do euro e na eficácia da política monetária única. Políticas ativas do mercado de trabalho e sistemas de proteção social eficazes e bem concebidos, investimentos na educação e nas competências, bem como finanças públicas robustas são vetores suscetíveis de reforçar a resiliência e aumentar o potencial de crescimento. Na sequência da crise financeira, os Estados-Membros colocaram a ênfase na execução dessas reformas necessárias, mas a dinâmica deste processo tem vindo a abrandar ao longo do tempo e os progressos têm variado consoante os Estados-Membros e os domínios de intervenção. A forte interdependência entre as nossas economias no âmbito do mercado único e da União Económica e Monetária reiteram a necessidade de coordenar as políticas nacionais. A plena execução da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável continua a ser um fator essencial para reforçar a resiliência e concretizar a dupla transição.

**A crise desencadeada pela COVID-19 tornou estes desafios mais patentes e urgentes.** A resposta a estes desafios propicia oportunidades em termos de transformação, mas exige igualmente grandes investimentos e reformas. As despesas de investimento e a dinâmica das reformas terão de aumentar comparativamente aos anos que precederam o surto de COVID, fase em que o investimento público desceu para níveis inferiores ao necessário para estabilizar as reservas de capital público em termos de percentagem do PIB e em que um vasto leque de reformas continuava ainda por realizar.

**O novo quadro financeiro plurianual e o instrumento Next Generation EU, nomeadamente o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), dispõem de uma dotação total de 2 biliões de EUR, o que permitirá ajudar os Estados-Membros a enfrentar estes desafios.** O MRR está a conceder 338 mil milhões de EUR sob a forma de subvenções a fundo perdido e até 386 mil milhões de EUR sob a forma de empréstimos (a preços correntes), com vista a apoiar a realização de investimentos e reformas estruturais até 2026, para além dos cerca de 500 mil milhões de EUR disponibilizados por outros fundos da

---

<sup>(8)</sup> Comissão Europeia (2020), – «[Relatório de prospetiva estratégica 2020 - Definir o rumo para uma Europa mais resiliente](#)», COM(2020) 493 final de 9 de setembro de 2020.

UE<sup>(9)</sup>. Este financiamento em grande escala contribuirá para colocar os Estados-Membros numa trajetória de recuperação, tornando as suas economias e sociedades mais resilientes e mais bem preparadas para o futuro ao apoiar as transições ecológica e digital. Os esforços desenvolvidos a este nível foram complementados pela iniciativa REACT-EU, financiada no âmbito do Next Generation EU<sup>(10)</sup>.

### 3. Impacto da crise de COVID-19 e suas implicações

#### 3.1. Impacto da crise

*Assistiu-se a uma contração económica significativa, seguida de uma retoma mais vigorosa do que a esperada, embora heterogénea*

**A pandemia de COVID-19 resultou numa grave desaceleração económica, mas a retoma tem vindo a consolidar-se.** Em 2020, a pandemia conduziu a uma contração sem precedentes da atividade económica da UE. Todavia, graças a um sólido apoio estratégico, à celeridade da campanha de vacinação e à progressiva flexibilização, sempre que possível, das restrições associadas à pandemia, assistiu-se a uma retoma dinâmica do crescimento na primavera de 2021. A evolução económica ao longo do verão parece indicar que o terceiro trimestre continuará a pautar-se por um crescimento robusto, nomeadamente graças à reabertura das nossas sociedades e ao reatar das viagens. A atividade económica deverá prosseguir a um ritmo sustentado ao longo dos próximos trimestres, propulsionando deste modo a transição da economia da UE de uma fase de recuperação para um ciclo de expansão. Prevê-se que, pelo menos, 19 Estados-Membros atinjam ainda este ano os níveis de PIB que registaram em 2019, enquanto os demais deverão alcançar esse nível no decurso do próximo ano. De igual forma, no primeiro semestre de 2021 verificou-se uma forte retoma do comércio de mercadorias da UE com países terceiros. Não obstante, a incerteza e os riscos que prevalecem em torno das perspetivas perduram a níveis elevados, em especial devido à incerteza quanto à trajetória futura da pandemia, da inflação e dos preços da energia, bem como à escassez de mão de obra no mercado de trabalho e aos estrangulamentos nas cadeias de abastecimento internacionais.

**O impacto no mercado de trabalho foi atenuado por medidas estratégicas de apoio.** O emprego registou uma ligeira contração comparativamente à queda verificada no domínio da produção. Graças à utilização generalizada de regimes de tempo de trabalho reduzido e outros regimes de manutenção do emprego, sob o impulso do novo instrumento da UE de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE), o ajustamento incidiu essencialmente na redução das horas de trabalho. Com a retoma da economia, as taxas de desemprego têm vindo a descer em toda a UE, situando-se a taxa de desemprego atual somente a meio ponto percentual acima do nível registado antes da crise. Contudo, as disparidades de emprego comparativamente às existentes no período anterior à crise continuam a ser significativas nalgumas regiões e setores da UE, enquanto outros

---

<sup>(9)</sup> Este valor inclui o cofinanciamento nacional. A execução da política de coesão abrange o período até 2029.

<sup>(10)</sup> A iniciativa REACT-EU permitiu a concessão de um montante adicional de 50,6 mil milhões de EUR no intuito de reforçar os fundos da política da coesão em 2021 e 2022, tendo em vista apoiar as medidas de combate à crise e servir de ponte ao quadro do plano de recuperação a longo prazo previsto no âmbito do MRR.

recomeçaram a enfrentar problemas de escassez de mão de obra. No futuro, as transições entre postos de trabalho, empresas e setores podem vir a suscitar algumas tensões, uma vez que os postos de trabalho recém-criados exigem frequentemente competências mais elevadas ou diferentes das inerentes aos postos de trabalho que se perderam, o que exige as devidas intervenções estratégicas no mercado de trabalho a fim de facilitar as adaptações necessárias.

**As perturbações causadas pela pandemia agravaram as divergências anteriormente existentes a nível económico, social e territorial, dificultando ainda mais a consecução dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável <sup>(11)</sup>.** O impacto económico da pandemia divergiu consoante os Estados-Membros e as atividades económicas <sup>(12)</sup>, devido à diferente gravidade da situação sanitária, ao rigor e à duração das medidas aplicadas para combater a situação e às diferenças nas estruturas económicas. Os países com importantes setores de turismo transfronteiras foram particularmente afetados pelas restrições de viagem. A nível nacional, os mais afetados foram os trabalhadores pouco qualificados e os jovens, bem como as regiões dependentes do turismo e outros serviços que exigem um contacto físico. De modo geral, acentuaram-se as divergências entre os Estados-Membros, as regiões, os setores e as gerações, embora de forma menos grave do que as projeções iniciais. A crise salientou a necessidade crucial de defender a livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais no mercado único e o imperativo de uma colaboração entre todos para reforçar a sua resiliência face a quaisquer perturbações.

*A resposta orçamental que se impunha neste contexto traduziu-se em níveis de dívida mais elevados e mais heterogéneos.*

**A grave recessão e a resposta estratégica que se revelou necessária neste contexto tiveram um profundo impacto nas finanças públicas, tendo conduzido a uma maior divergência orçamental entre os Estados-Membros.** Os défices e os rácios da dívida dispararam de forma acentuada em todos os Estados-Membros, tendo o défice nominal da UE subido para cerca de 7 % do PIB em 2020, contra 0,5 % do PIB em 2019, e o rácio global da dívida aumentou 13 pontos percentuais do PIB para alcançar 92 % do PIB no final de 2020 <sup>(13)</sup>. Prevê-se que os défices e os rácios da dívida se mantenham acima dos níveis verificados antes da pandemia ao longo dos próximos anos. Os Estados-Membros com elevados níveis de dívida pública foram os mais afetados pelas consequências económicas da crise de COVID-19 devido à gravidade da situação sanitária, às medidas adotadas para reforçar a saúde pública, bem como à estrutura das suas economias, nomeadamente em virtude dos seus importantes setores de turismo transfronteiras. Consequentemente, estes Estados-Membros registaram alguns dos aumentos mais acentuados dos rácios da dívida. Para além de um estímulo orçamental direto, os governos também proporcionaram apoio à

---

<sup>(11)</sup> Comissão Europeia (2021), «[Desenvolvimento sustentável na União Europeia – Relatório de acompanhamento sobre os progressos para alcançar os ODS no contexto da UE — Edição de 2021](#)».

<sup>(12)</sup> Os confinamentos intensificaram o recurso aos serviços em linha e ao comércio eletrónico, enquanto outros setores, como o fabrico de bens duradouros e o transporte de mercadorias, registaram apenas quedas muito temporárias no volume de negócios, senão mesmo um aumento da sua atividade. Paralelamente, os setores altamente dependentes de contacto físico sofreram perdas significativas e a sua recuperação está a ser mais morosa.

<sup>(13)</sup> Dados extraídos das previsões da Comissão da primavera de 2021.

liquidez do setor privado, equivalente a quase 20 % do PIB, essencialmente sob a forma de garantias públicas a empresas e do diferimento do pagamento de impostos <sup>(14)</sup>. O recurso a essas garantias públicas variou significativamente consoante os Estados-Membros. O eventual impacto nas finanças públicas depende da medida em que estas garantias serão acionadas.

**Não obstante este aumento dos rácios da dívida pública, as medidas preconizadas pelos planos de recuperação e resiliência para aumentar o potencial de crescimento irão apoiar a sustentabilidade orçamental.** Prevê-se a persistência de rácios da dívida elevados, que deverão manter-se acima dos níveis anteriores à pandemia em cerca de um terço dos Estados-Membros ao longo da próxima década <sup>(15)</sup> ou que poderão mesmo vir a agravar-se se forem acionadas as garantias associadas ao surto de COVID ou ainda se as taxas de juro aumentarem. A mais longo prazo, as despesas relacionadas com o envelhecimento demográfico e as alterações climáticas são igualmente suscetíveis de ter um impacto na sustentabilidade orçamental. Paralelamente, vários fatores podem apoiar a sustentabilidade orçamental: prazos de vencimento da dívida mais alargados; fontes de financiamento relativamente estáveis com uma base ampla e diversificada de investidores; e diferenciais favoráveis entre o crescimento e as taxas de juro. Importa salientar que o êxito da execução das reformas orçamentais favoráveis ao crescimento, bem como dos investimentos nestes moldes no âmbito do MRR e dos fundos da política de coesão, que beneficiarão do apoio da Comissão através do Instrumento de Assistência Técnica, deverá favorecer o potencial de crescimento, contribuindo para melhorar a sustentabilidade orçamental e manter condições de financiamento favoráveis.

*As necessidades de investimento são prementes*

**As necessidades de investimento são substanciais e o MRR contribuirá para colmatá-las até 2026.** O empenhamento da UE na dupla transição, consagrado no Pacto Ecológico da UE e na estratégia digital da UE, exigirá um investimento adicional anual por parte dos setores público e privado equivalente a cerca de 650 mil milhões de EUR ao longo da próxima década (caixa 2) <sup>(16)</sup>. O investimento necessário para apoiar a transição digital e a autonomia estratégica aberta da UE <sup>(17)</sup> tornou-se mais patente durante a pandemia, salientando o imperativo de uma conectividade rápida e segura à Internet e do acesso aos serviços digitais, a importância da educação e das competências digitais em toda a sociedade e a necessidade de abordar a dependência estratégica da UE no que respeita a capacidades digitais essenciais.

---

<sup>(14)</sup> Estas medidas impediram que a falta de liquidez se viesse a traduzir em problemas de solvência, facilitaram a concessão ininterrupta de crédito à economia pelo setor bancário e permitiram a todos os setores económicos beneficiar de condições de financiamento favoráveis de forma eficiente.

<sup>(15)</sup> Quase dois terços dos Estados-Membros defrontam riscos de sustentabilidade médios ou elevados a médio prazo, segundo a classificação convencional da Comissão, contra um terço antes da crise. Ver Comissão Europeia (2021), «[Programas de Estabilidade e Convergência de 2021: panorâmica geral, acompanhada de uma análise da orientação orçamental para a área do euro.](#)»

<sup>(16)</sup> A estimativa das necessidades de investimento baseia-se na avaliação de impacto relativa à reformulação da Diretiva Energias Renováveis ([SWD\(2021\) 621](#)) e no documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o pacote Next Generation EU ([SWD\(2020\) 98](#)).

<sup>(17)</sup> Comissão Europeia (2021), «Relatório de Prospetiva Estratégica de 2021 - Capacidade e liberdade de ação da UE», COM (2021) 750 final de 8 de setembro de 2021.

Impõe-se também um maior investimento para melhorar a resiliência económica e social da UE, nomeadamente nos domínios dos cuidados de saúde, da educação e da formação, da investigação e do desenvolvimento, da inovação e dos transportes. Muito embora os fundos da política de coesão continuem a ajudar os Estados-Membros a dar resposta a estas necessidades, o MRR irá igualmente apoiar os esforços desenvolvidos a este nível através de um apoio a fundo perdido conjugado com o financiamento sob a forma de empréstimos, mas estes fundos assumem uma natureza temporária. Em última análise, garantir a resiliência económica e social e alcançar os objetivos da dupla transição exigirá um aumento constante e assinalável do investimento público e privado nos Estados-Membros, que cabe sustentar para além de 2026. De modo geral, para colmatar estas necessidades prementes, será também necessário desenvolver esforços suplementares para promover o investimento privado, nomeadamente através da conclusão da União dos Mercados de Capitais. Além disso, a taxonomia da UE para as atividades sustentáveis ajudará a canalizar o investimento privado para onde se revela mais necessário do ponto de vista da ação climática e do ambiente.

**Paralelamente ao ajustamento orçamental a realizar após a pandemia, importa assegurar uma melhor qualidade das finanças públicas.** O apoio prestado pelo MRR só contribuirá para a recuperação e para um maior potencial de crescimento se financiar *montantes adicionais* de investimento produtivo e de elevada qualidade. Por outras palavras, o investimento público financiado pelo MRR deve somar-se aos investimentos sustentados que são financiados a nível nacional. Por conseguinte, será fundamental promover o investimento financiado a nível nacional em prol da dupla transição e reforçar a resiliência económica e social. Se o apoio concedido pelo MRR não resultar num investimento adicional, apenas reduzirá temporariamente os défices e os rácios da dívida, sem quaisquer repercussões positivas, contudo, no potencial de crescimento a médio e longo prazo, conduzindo assim a uma deterioração da composição da despesa pública. Quando os rácios da dívida forem muito elevados, a promoção do investimento financiado a nível nacional exigirá uma clara definição das prioridades em termos de despesas, bem como esforços para melhorar em termos globais a composição e a qualidade das finanças públicas.

*A correção em curso dos desequilíbrios macroeconómicos registou um retrocesso*

**A crise traduziu-se num impacto desigual a nível das famílias e das empresas, mas as medidas estratégicas de apoio atenuaram o choque, nomeadamente no setor bancário.** Em primeiro lugar, apesar de o número de postos de trabalho perdidos ter sido em geral limitado, a perda de emprego ocorreu com maior frequência entre os trabalhadores com qualificações baixas e médias. De igual forma, os jovens trabalhadores e outros novos participantes no mercado de trabalho contam-se entre os mais afetados. Esta evolução pode agravar as desigualdades nas nossas sociedades e torna necessária a adoção de novas medidas estratégicas tendo em vista a requalificação e a melhoria das competências dos trabalhadores. A Declaração do Porto, feita a 8 de maio de 2021, reiterou o empenhamento dos dirigentes da UE no Pilar Europeu dos Direitos Sociais como pedra angular da retoma. Em segundo lugar, apesar de as empresas terem tido de recorrer a novos créditos para cobrir as suas necessidades de fundo de maneiço, a crise de COVID-19 não se traduziu, de modo geral, num maior

número de insolvências <sup>(18)</sup>. Continua a assistir-se a um maior direcionamento das medidas de apoio. Atendendo aos fatores de vulnerabilidade que subsistem, a eliminação progressiva dos programas de apoio deve ser feita paulatinamente. Em terceiro lugar, em virtude dos seus elevados rácios de capital e importantes reservas de liquidez, os bancos estiveram em condições de manter a concessão de crédito à economia. A suspensão do pagamento de dividendos e a flexibilização temporária da regulamentação aplicável conferiram igualmente uma certa margem de manobra aos bancos. O aumento dos empréstimos não produtivos tem sido limitado, mas convém acompanhar de perto a qualidade dos ativos. Em quarto lugar, o dinamismo dos preços nos setores da habitação e dos ativos financeiros acarreta riscos adicionais.

**Diversos fatores de vulnerabilidade anteriormente existentes agravaram-se na sequência da crise de COVID-19.** Os desequilíbrios internos associados à elevada dívida pública e privada acentuaram-se, impulsionados pela descida do PIB em 2020 e pelas medidas tomadas para fazer face à crise de COVID-19. Manteve-se a evolução dinâmica dos preços da habitação que já se verificava antes da pandemia e o crédito hipotecário continuou a aumentar significativamente em alguns países. Os défices da balança corrente agravaram-se nos países dependentes das receitas do turismo. Simultaneamente, suspendeu-se a correção dos excedentes da balança corrente. No futuro, poderão surgir novos desequilíbrios em resultado das transformações estruturais que se aceleraram na sequência da crise de COVID-19. A escassez de mão de obra, os estrangulamentos da cadeia de valor mundial e as dependências estratégicas são suscetíveis de se repercutirem nos preços relativos e na competitividade. A aceleração da transição digital e as mudanças registadas nos padrões de consumo podem levar a que a escassez de mão de obra acabe por coexistir com a inadequação das competências e um certo desfasamento entre o desemprego e a oferta de trabalho, suscitando assim tensões.

### **3.2. Resposta à crise**

*A resposta estratégica dada a nível nacional e a plena utilização da flexibilidade prevista no âmbito dos quadros regulamentares da UE*

**A resposta estratégica coordenada e numa escala sem precedentes que foi dada à crise de COVID-19 permitiu atenuar o seu impacto.** Essa resposta à crise pautou-se pela sua determinação, tanto a nível nacional como a nível da UE, tendo sido dada de forma coordenada e assumido diversas formas complementares. A ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o consenso sobre o quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal (posteriormente alterado várias vezes para ter em conta a evolução da situação e as necessidades das empresas), as iniciativas de investimento em resposta ao coronavírus (que conferiram uma flexibilidade excepcional para reorientar os fundos da política de coesão para onde eram mais necessários) e a criação de

---

<sup>(18)</sup> Determinadas empresas, incluindo pequenas e médias empresas, aumentaram o seu endividamento em resultado da crise, o que as torna mais vulneráveis e exacerba eventualmente a necessidade de proceder à sua recapitalização.

instrumentos de emergência como o SURE ocorreram rapidamente<sup>(19)</sup>. As medidas subsequentes da Comissão e as recomendações do Conselho refletiram a necessidade de uma estreita coordenação das políticas económicas ao longo da pandemia. A ação decisiva a nível da UE garantiu o desenvolvimento, a rápida aquisição e a distribuição coordenada de vacinas contra a COVID-19. Para além dos esforços desenvolvidos para atenuar o impacto da crise, os instrumentos específicos e temporários da UE contribuíram para fomentar a recuperação e promover um crescimento sustentável e inclusivo. Neste contexto, o compromisso assumido pela Comissão em relação à Agenda 2030 e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável serviu de princípio de orientação para «reconstruir melhor» e não deixar ninguém para trás.

**Confrontados com graves crises económicas e de saúde pública, os Estados-Membros adotaram com celeridade um vasto leque de medidas de apoio orçamental.** As respostas estratégicas nacionais foram facilitadas pelo recurso oportuno à flexibilidade prevista no âmbito dos quadros pertinentes da UE. Estima-se que a resposta orçamental global dos Estados-Membros – incluindo os estabilizadores automáticos desencadeados pelas sólidas redes de segurança social – correspondeu a quase 19 % do PIB em 2020-2022<sup>(20)</sup>. Além disso, os Estados-Membros da UE prestaram um apoio substancial à liquidez das empresas, sob a forma de garantias estatais e de diferimento do pagamento dos impostos. A política monetária complementou os esforços desenvolvidos em matéria de política orçamental. Esta resposta estratégica conjunta e coordenada foi coroada de êxito, na medida em que o impacto da crise da COVID-19 no desemprego, nas divergências económicas e sociais, na insolvência das empresas e no crédito malparado acabou por ser muito inferior ao inicialmente projetado.

*Novos instrumentos da UE atenuaram o impacto da crise*

**O instrumento SURE foi fundamental para apoiar os mercados de trabalho europeus.** Esta rede de segurança que se pautou pela sua rápida criação assegurou a concessão de empréstimos pouco onerosos aos Estados-Membros, permitindo-lhes apoiar os trabalhadores e as empresas durante a crise. Tem vindo igualmente a apoiar a recuperação e a limitar as eventuais sequelas que a crise poderia deixar no mercado de trabalho. Até à data, a UE aprovou mais de 94 mil milhões de EUR de empréstimos SURE a favor dos 19 Estados-Membros que os solicitaram, dos quais quase 90 mil milhões de EUR foram já desembolsados. O instrumento SURE permitiu proteger mais de 31 milhões de pessoas (incluindo 8½ milhões de trabalhadores por conta própria) contra os riscos de desemprego e apoiou mais de 2½ milhões de empresas durante a pandemia. As medidas nacionais do mercado de trabalho que beneficiaram do apoio do instrumento SURE contribuíram para

---

<sup>(19)</sup> [JO L 99 de 31.3.2020, p. 5](#). Em abril de 2020, a Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus concedeu aos Estados-Membros uma injeção de capital inicial superior a 20 mil milhões de EUR provenientes dos fundos da política de coesão da UE, alargando deste modo o âmbito do apoio destes fundos, assegurando uma liquidez imediata e conferindo flexibilidade para proceder à alteração dos programas. Isto permitiu mobilizar um apoio de emergência superior a 23 mil milhões de EUR a favor dos sistemas de saúde e educação, das pequenas e médias empresas, bem como em prol da proteção do emprego e dos grupos mais vulneráveis.  
Ver <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/4e2z-pw8r>.

<sup>(20)</sup> As estimativas baseiam-se nas variações cumulativas dos saldos orçamentais primários em 2020-2022 em relação a 2019 e incluem uma estimativa prudente do impacto do apoio a fundo perdido concedido pelo MRR.

prevenir o despedimento de cerca de um milhão e meio de pessoas em 2020, estando igualmente a favorecer a recuperação <sup>(21)</sup>.

**O Banco Central Europeu aplicou um vasto leque de medidas de política monetária, que também contribuíram para reforçar o impacto das medidas de política orçamental.**

A resposta dada pela política monetária consistiu essencialmente em aquisições de ativos adicionais e em operações de concessão de liquidez aos bancos da área do euro. Para melhorar o acesso dos bancos a estas operações, o Banco Central Europeu tomou igualmente uma série de medidas para simplificar os requisitos em matéria de garantias, que contribuíram para preservar condições de financiamento favoráveis em benefício de todos os setores da economia durante a pandemia, incluindo os governos, apoiar a atividade económica e salvaguardar a estabilidade dos preços a médio prazo. Este reforço mútuo dos efeitos das políticas orçamental e monetária revelou-se crucial para atenuar o impacto da crise, tendo vindo a apoiar a recuperação.

**Outros instrumentos criados a nível da UE e da área do euro também desempenharam um papel neste contexto.** O Fundo Pan-Europeu de Garantia, criado pelo Grupo do Banco Europeu de Investimento, deverá mobilizar um financiamento adicional num montante até 200 mil milhões de EUR (1,4 % do PIB da UE) para apoiar as pequenas e médias empresas. À data de 31 de agosto de 2021, o volume de financiamento aprovado ascendia a 18 mil milhões de EUR, prevendo-se que mobilize investimentos equivalentes a cerca de 144 mil milhões de EUR. Continua a estar disponível o instrumento de apoio na crise pandémica previsto no âmbito do Mecanismo Europeu de Estabilização, num valor máximo de 240 mil milhões de EUR (2,0 % do PIB da área do euro), que também contribuiu para consolidar a confiança na resposta estratégica dada pela UE.

*Sair da crise e assegurar a preparação para o futuro*

**O MRR promoverá uma recuperação plena de investimentos e de reformas favoráveis ao crescimento, aumentará o potencial de crescimento e atenuará os desafios orçamentais.** A sua aplicação eficaz tornará a economia da UE mais sustentável, inclusiva, resiliente e mais bem preparada para enfrentar a dupla transição, contribuindo simultaneamente para atenuar o risco de divergências socioeconómicas <sup>(22)</sup>. As medidas financiadas pelo apoio a fundo perdido do MRR permitirão financiar projetos de investimento de elevada qualidade e cobrir os custos das reformas que resultarão numa maior produtividade sem agravar os défices e os níveis da dívida. Por conseguinte, o financiamento do MRR favorecerá os esforços desenvolvidos pelos Estados-Membros no sentido de apoiar a recuperação económica, de promover um maior potencial de crescimento e de melhorar progressivamente as suas situações orçamentais subjacentes. O apoio a fundo perdido concedido pelo MRR e outras fontes de financiamento da UE, nomeadamente os fundos da

---

<sup>(21)</sup> Comissão Europeia (2021), «[SURE:Um Ano Depois](#)», COM(2021) 596 final de 22 de setembro de 2021.

<sup>(22)</sup> A atribuição do apoio a fundo perdido do MRR é proporcional às necessidades reais dos Estados-Membros, sendo as contribuições mais elevadas orientadas para os Estados-Membros cujo PIB *per capita* é relativamente baixo e para aqueles mais afetados pela crise. Devido aos problemas anteriormente existentes nestes países, como um desemprego superior à média, estes Estados-Membros enfrentam maiores riscos de não estarem em condições de assegurar uma rápida retoma na sequência da crise.

política de coesão, proporcionarão um apoio equivalente a cerca de 0,5 % do PIB por ano em 2021 e 2022. De modo geral, prevê-se um aumento do investimento público, financiado tanto por fontes nacionais como pelo MRR, para níveis correspondentes a 3,5 % do PIB em 2021 e 2022.

### **3.3. Implicações para a análise da governação económica**

**O surto de COVID-19 acabou por fazer sobressair ainda mais os desafios enfrentados pelo quadro de governação económica.** Decorridos quase dois anos após a publicação pela Comissão da sua análise do quadro de governação económica, as suas principais conclusões continuam a ser válidas (caixa 1), tendo a crise ressalvado a pertinência de muitas delas. Em primeiro lugar, os rácios da dívida pública continuaram a aumentar, evidenciando o desafio de uma redução progressiva, sustentada e favorável ao crescimento para níveis mais prudentes. Em segundo lugar, cabe manter o investimento público a níveis elevados ao longo dos próximos anos, o que realça a importância de uma boa composição e qualidade das finanças públicas para garantir um crescimento sustentável e inclusivo. Em terceiro lugar, a resposta discricionária e contracíclica da política orçamental, juntamente com os instrumentos temporários de apoio orçamental da UE, revelaram-se altamente eficazes para amortecer o impacto desta crise excepcional de forma atempada e eficiente, salientando a importância de criar uma margem orçamental em conjunturas favoráveis da qual se possa tirar partido em períodos de crise. Em quarto lugar, a eficácia da resposta estratégica sublinhou a importância de uma sólida coordenação das políticas, nomeadamente entre os diferentes instrumentos estratégicos e de financiamento, bem como entre a UE e a nível nacional. Em quinto lugar, a rápida evolução da crise ilustrou as dificuldades associadas à utilização de indicadores que não são observáveis e à conceção de regras passíveis de se adaptarem a todas as circunstâncias. Em sexto lugar, interrompeu-se o processo de correção dos desequilíbrios macroeconómicos e têm vindo a surgir novos fatores de vulnerabilidade, o que salienta a importância de prevenir e resolver atempadamente os riscos e as divergências. O relançamento do debate a este respeito deverá conjugar as anteriores conclusões da Comissão, conforme enunciadas na comunicação de fevereiro de 2020, com os ensinamentos retirados da crise. Isto permitirá encetar uma reflexão sobre um quadro de governação económica suscetível de apoiar plenamente os Estados-Membros na resolução dos desafios macroeconómicos que se colocam na sequência do surto de COVID-19.

#### *Regras orçamentais da UE*

**A redução dos rácios da dívida pública, que alcançaram níveis elevados e divergentes, de uma forma sustentável e favorável ao crescimento constituirá um desafio crucial após a crise.** Quando as condições económicas o permitirem, é essencial retomar uma trajetória de redução dos rácios dívida pública/PIB para manter a solidez das finanças públicas, evitar a persistência das divergências orçamentais entre os Estados-Membros, preservar condições de financiamento favoráveis em benefício dos setores público e privado e prevenir situações de tensão no mercado cujas repercussões são suscetíveis de serem onerosas. Uma vigorosa recuperação económica e um crescimento económico sustentado são essenciais para assegurar com êxito a redução contínua e sustentável dos rácios da dívida. Dado que uma redução inicial demasiado importante dos rácios da dívida implicaria um

elevado custo social e económico e seria contraproducente, nomeadamente no contexto de uma política monetária restritiva, para além de suscitar o risco de sequelas económicas, impõe-se assim uma redução realista, progressiva e sustentada da dívida pública que permita reconstituir as reservas antes da próxima recessão.

**O papel de estabilização da resposta discricionária dada pela política orçamental coordenada revelou-se crucial na crise desencadeada pela COVID-19.** O surto de COVID-19 salientou o papel positivo que a resposta discricionária e contracíclica dada pela política orçamental e a sua coordenação a nível europeu podem desempenhar no âmbito de grandes choques económicos e na contenção das suas consequências sociais. A resposta coordenada e consensual dada pela política orçamental, complementada pelas medidas de política monetária tomadas pelo BCE e pelos bancos centrais nacionais, para além de ter sido facilitada pela ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC, permitiu enfrentar eficazmente o desafio imediato de um choque económico de grande envergadura, inculcando confiança e reduzindo o risco de sequelas. Isto reflete igualmente a eficácia do papel de estabilização da política orçamental no contexto atual de baixas taxas de juro. No entanto, a capacidade de proporcionar um estímulo orçamental em conjunturas desfavoráveis exige a constituição de reservas orçamentais em períodos de conjuntura favorável. A intensificação do carácter contracíclico do quadro orçamental da UE é suscetível de reforçar a dimensão a médio prazo da política orçamental e, por conseguinte, a capacidade da política orçamental prosseguida a nível nacional para responder às flutuações económicas.

**Uma composição das finanças públicas que seja favorável ao crescimento deverá promover o investimento e apoiar um crescimento sustentado, sustentável e inclusivo.** Os orçamentos nacionais terão de desempenhar o papel que lhes incumbe, por meio do apoio substancial, embora temporário, concedido pelo MRR. Paralelamente, o financiamento público não deve substituir nem conduzir à evicção do investimento privado na falta de qualquer deficiência do mercado. De modo geral, este aspeto reitera a importância da qualidade e da composição das finanças públicas, impondo-se uma reflexão sobre o papel adequado a assumir pelo quadro de governação económica com vista a incentivar os investimentos e as reformas nacionais. Deve atribuir-se especial atenção à promoção dos investimentos públicos ecológicos, digitais e favoráveis à resiliência, tendo em conta os desafios a longo prazo que a nossa economia enfrenta.

**Continua a ser extremamente importante alcançar os objetivos globais de simplificação, reforço da apropriação nacional e melhor execução.** Apesar do quadro orçamental atual ter previsto elementos flexíveis e discricionários através de um conjunto complexo de disposições de interpretação, uma aplicação eficaz da análise económica no âmbito de um quadro baseado em regras requer transparência, o que, por sua vez, exige regras orçamentais *mais simples*, utilizando indicadores *observáveis* para aferir a conformidade. Significa igualmente que convém ponderar, por exemplo, em que medida uma ênfase clara nos desvios significativos, conforme previsto no Tratado, com base em objetivos claramente definidos e uma maior participação das instituições nacionais, é suscetível de contribuir para uma aplicação mais eficaz do quadro de supervisão. Estes objetivos estão interligados. Mais

concretamente, um quadro mais simples contribui para uma maior apropriação, uma melhor comunicação e menores custos políticos em termos de execução e conformidade.

**A existência de quadros orçamentais nacionais sólidos pode contribuir para um quadro de governação económica eficaz.** Durante o surto de COVID-19, os quadros orçamentais nacionais, englobando as instituições orçamentais independentes a nível nacional, puderam adaptar-se rapidamente à evolução da situação, o que sugere que vale a pena ponderar um eventual reforço das suas funções. Simultaneamente, a grande diversidade dos mandatos legais, do desempenho e dos recursos destas instituições orçamentais independentes incita à sua harmonização com as melhores práticas existentes em todos os Estados-Membros, sem deixar de ter devidamente em conta as diferenças inerentes aos seus contextos institucionais. Outros aspetos a ponderar incluem estratégias para promover a orçamentação ecológica e a médio prazo, a gestão do investimento público e como refletir melhor os riscos das alterações climáticas no planeamento orçamental.

*Procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos*

**É essencial restabelecer uma trajetória de convergência entre os Estados-Membros.** A prevenção e a correção dos desequilíbrios macroeconómicos reforçam a capacidade de resposta dos Estados-Membros aos choques e apoiam a convergência económica. A supressão dos fatores de vulnerabilidade que se têm vindo a acumular a nível interno e externo contribuirá para consolidar a recuperação e reforçar o crescimento a longo prazo. O impacto assimétrico da crise e a intensificação das divergências (embora num grau inferior ao esperado) realçam a importância de reduzir tanto os défices da balança corrente como os excedentes persistentes e elevados da balança corrente. A redução dos desequilíbrios externos será também crucial para criar efeitos positivos a nível da procura em todos os Estados-Membros, em especial na área do euro, no quadro de uma política monetária restritiva.

**O bom funcionamento do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (PDM) pode contribuir neste sentido.** A eventual ocorrência de novos desequilíbrios em resultado das transformações estruturais que vieram a ser aceleradas pelo surto de COVID-19 salienta a importância de o quadro de supervisão do PDM identificar atempadamente a acumulação de desequilíbrios, para que estes possam ser resolvidos numa fase precoce. O PDM pode igualmente promover o diálogo multilateral sobre os desafios macroeconómicos e apoiar a coordenação das políticas, tal como sucedeu no âmbito da resposta rápida e harmonizada dos Estados-Membros à crise de COVID-19. O diálogo multilateral reforça a apropriação nacional das ações estratégicas necessárias para fazer face às vulnerabilidades identificadas. Desde a introdução do PDM, muitos Estados-Membros conseguiram atenuar progressivamente a gravidade dos seus desequilíbrios. No entanto, a persistência dos desequilíbrios em alguns casos justifica uma reflexão mais aprofundada sobre o modo como a aplicação e a conceção do PDM, nomeadamente do procedimento relativo aos desequilíbrios excessivos, poderão promover a apropriação nacional e reforçar o seu impacto político.

**Verifica-se uma sobreposição parcial entre os múltiplos vetores de supervisão, mas as ligações entre estes vetores nem sempre foram plenamente exploradas.** Muito embora a integração do PDM e do PEC no âmbito do Semestre Europeu tenha ajudado a reforçar a

interação entre essas vertentes de supervisão, é ainda possível assegurar uma maior eficácia a este nível, evitando qualquer sobreposição entre as mesmas, dando simultaneamente resposta aos desequilíbrios macroeconómicos, aos desafios em matéria de potencial de crescimento e aos riscos para a sustentabilidade orçamental. É igualmente possível que, até à data, a supervisão do PDM não tenha tido devidamente em conta as interações entre os novos desafios económicos que têm vindo a surgir, nomeadamente aqueles relacionados com as alterações climáticas e outras pressões no domínio do ambiente.

### *Ensinamentos a retirar do MRR*

**Os ensinamentos a retirar do êxito da resposta estratégica da UE à crise e, em especial, do quadro do MRR e da sua governação, podem revelar-se úteis no âmbito da análise do quadro de governação económica.** O Parlamento e o Conselho, com base numa proposta da Comissão, chegaram a acordo sobre um quadro estratégico e de governação aplicável ao MRR que visa refletir a consecução de objetivos comuns da UE numa ação coordenada a nível dos Estados-Membros <sup>(23)</sup>. Os Estados-Membros conceberam os seus planos nacionais de recuperação e resiliência, englobando investimentos e reformas, para dar resposta aos desafios específicos de cada país e às prioridades estratégicas da UE. Com base nesses planos, a Comissão encetou diálogos políticos construtivos e intensos com os Estados-Membros, que conduziram a um melhor entendimento mútuo dos desafios e das prioridades estratégicas a nível nacional e da UE. Estes diálogos contribuíram para reforçar a confiança e a apropriação, tendo em vista a realização de reformas e investimentos que serão fonte de transformação. O resultado desses diálogos refletiu-se numa proposta da Comissão de decisão de execução do Conselho, expondo as reformas e os investimentos acordados, decisão essa destinada a ser subseqüentemente aprovada pelo Conselho.

**Um quadro transparente de avaliação e acompanhamento reforçou a confiança mútua e apoiará a execução do MRR.** A execução será acompanhada e avaliada em função de metas e objetivos intercalares específicos propostos pelo Estado-Membro, examinados e aprovados pela Comissão e aprovados pelo Conselho. Atendendo aos seus mecanismos de acompanhamento e controlo rigorosos, cuja natureza se baseia no desempenho, o MRR prevê uma estratégia coerente para apoiar as reformas e os investimentos públicos, bem como para impulsionar o potencial de crescimento, a fim de colmatar as necessidades da dupla transição. Cada plano nacional deve consagrar pelo menos 37 % dos fundos atribuídos à ação climática e 20 % ao domínio digital <sup>(24)</sup>. A monitorização destas metas confere credibilidade aos objetivos climáticos e digitais prosseguidos pelo MRR. Este mecanismo contribuirá igualmente para a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, graças ao financiamento consagrado ao emprego e às medidas sociais, bem como à promoção da igualdade de oportunidades para todos.

---

<sup>(23)</sup> As prioridades estratégicas da UE articulam-se em torno de seis pilares estratégicos que orientam a execução do MRR: transição ecológica; transformação digital; crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, produtividade e competitividade; coesão social e territorial; resiliência sanitária, económica, social e institucional; e políticas para a próxima geração, crianças e jovens.

<sup>(24)</sup> Para além do objetivo climático, as medidas individuais devem respeitar o «*princípio de não prejudicar significativamente*» no que diz respeito aos objetivos ambientais, sendo a observância desse princípio demonstrada através de uma avaliação consentânea com as orientações técnicas publicadas pela Comissão.

**É de prever que a abordagem do MRR, assente em compromissos assumidos no domínio da coordenação das políticas e assegurando uma sólida apropriação nacional da conceção e dos resultados dessas políticas, apoie a execução das reformas e dos investimentos acordados.** Esta abordagem tem em conta as complexidades decorrentes da consecução em simultâneo de diversos objetivos nacionais e da UE, num contexto caracterizado por divergências nas estruturas socioeconómicas e nas preferências nacionais. Consolida a apropriação e a confiança. A rápida evolução da situação desde o início da pandemia (e mesmo antes desta última) ilustrou a dificuldade de conceber regras abrangentes suscetíveis de se adaptarem a todas as circunstâncias. Colocam-se problemas idênticos no contexto mais lato da governação económica. Por exemplo, no domínio orçamental, preservar a credibilidade do quadro aplicável exige que os objetivos da sustentabilidade orçamental, da estabilização macroeconómica e da qualidade das finanças públicas sejam todos devidamente abordados ainda na fase de planeamento, resultando assim em trajetórias de ajustamento bem definidas. Atendendo aos ensinamentos retirados do MRR, a análise da governação económica deve ponderar a melhor forma de assegurar a apropriação nacional, a confiança mútua, a aplicação eficaz do quadro à luz dos seus objetivos principais e a interação entre as dimensões económica e orçamental.

**Numa perspetiva de futuro, o Semestre Europeu continuará a servir de quadro de referência para assegurar uma supervisão integrada e a coordenação das políticas económicas e de emprego na UE.** O Semestre Europeu tem-se revelado eficaz na melhoria da coordenação das políticas económicas e de emprego. No entanto, terá de se adaptar aos novos desafios decorrentes das transições ecológica e digital e à necessidade de promover uma maior resiliência. O Semestre Europeu, assumindo um âmbito mais lato, complementará a execução dos planos de recuperação e resiliência, que definem o programa de reformas e investimentos para os próximos anos. Ambos os processos estarão intrinsecamente ligados e tirarão o maior partido possível das sinergias existentes, sem criar sobreposições.

#### *Questões a debater*

**O debate público deve incidir em onze perguntas fundamentais, segundo os resultados do inquérito em linha atualizado.** Tendo em conta a experiência adquirida com o quadro jurídico em vigor antes do surto de COVID-19 (caixa 1), o impacto da crise e os desafios acima descritos, as nove perguntas que orientavam o debate público e enunciadas na Comunicação de fevereiro de 2020 <sup>(25)</sup> foram complementadas por duas perguntas adicionais, enquanto uma pergunta foi ligeiramente reformulada da forma que se segue:

*Nova pergunta:* Em relação a que aspetos podem a conceção, a governação e o funcionamento do MRR fornecer informações profícuas em termos de governação económica através de uma maior apropriação, confiança mútua, aplicação e interação entre as dimensões económica e orçamental?

---

<sup>(25)</sup> Comissão Europeia (2020), «[Análise da governação económica](#)», COM(2020) 55 final de 5 de fevereiro de 2020.

*Nova pergunta:* Atendendo à forma como o surto de COVID-19 reconfigurou as nossas economias, existem outros desafios a ter em conta pelo quadro de governação económica para além daqueles identificados até à data?

*Pergunta reformulada:* À luz do impacto alargado da crise de COVID-19 e dos novos instrumentos estratégicos, mas temporários, que foram lançados para lhe dar resposta, como pode o quadro aplicável – incluindo o Pacto de Estabilidade e Crescimento, o procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos e, de modo mais geral, o Semestre Europeu – assegurar melhor uma resposta estratégica adequada e coordenada a nível da UE e a nível nacional?

#### **4. Conclusões**

**A Comissão convida as outras instituições e todas as partes interessadas a participarem no debate público sobre a análise da governação económica.** A Comissão aguarda com expectativa a realização de um debate inclusivo com o Parlamento Europeu, o Conselho, o Comité Económico e Social Europeu, o Comité das Regiões, o Banco Central Europeu, os bancos centrais nacionais, os governos e parlamentos nacionais, englobando também um vasto leque de partes interessadas, incluindo parceiros sociais, meios académicos, organizações da sociedade civil, instituições orçamentais independentes e conselhos nacionais da produtividade. O debate decorrerá no âmbito de diversas instâncias, incluindo reuniões específicas, seminários, sessões de trabalho e um inquérito em linha. O inquérito em linha foi relançado hoje, sendo os cidadãos, as organizações e as autoridades públicas convidados a apresentar as suas contribuições até 31 de dezembro de 2021 <sup>(26)</sup>. O sítio Web da Comissão consagrado à governação económica servirá de plataforma para recolher as informações obtidas nos diversos eventos organizados por esta instituição <sup>(27)</sup>. A Comissão avaliará as informações e as reações recolhidas durante outros eventos organizados pelas partes interessadas em toda a UE.

**É necessária uma colaboração abrangente e inclusiva com todas as partes interessadas para criar um consenso alargado.** O funcionamento eficaz do quadro de supervisão é da responsabilidade coletiva de todos os Estados-Membros, instituições da UE e partes interessadas. O debate público contribuirá para alcançar um consenso entre todos, sendo este aspeto importante para garantir a eficácia da supervisão económica na União. Através das suas iniciativas, a Comissão promoverá o diálogo e a compreensão mútua entre as partes interessadas, com o objetivo de formular uma abordagem subscrita numa base alargada sobre o rumo a seguir.

**A Comissão terá em conta todas as opiniões manifestadas durante o debate público.** No primeiro trimestre de 2022, a Comissão emitirá orientações relativas à política orçamental a prosseguir num futuro próximo, com o objetivo de facilitar a coordenação das políticas orçamentais e a elaboração dos programas de estabilidade e convergência dos

---

<sup>(26)</sup> Clicar na seguinte hiperligação:

<https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/Public-debate-on-the-review-of-the-EU-economic-governance>

<sup>(27)</sup> Ver: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en)

Estados-Membros. As orientações tomarão em consideração a situação económica mundial, a situação específica de cada Estado-Membro e o debate sobre o quadro de governação económica. A Comissão emitirá orientações sobre eventuais alterações ao quadro de governação económica com o objetivo de alcançar um consenso alargado sobre o rumo a seguir de forma suficientemente precoce antes de 2023.

### **Caixa 1: Sinopse da Comunicação sobre a análise da governação económica, publicada em fevereiro de 2020**

A Comunicação de fevereiro de 2020 avaliou a eficácia do quadro de governação económica na consecução dos seus objetivos principais. Os objetivos visados são os seguintes: i) assegurar a sustentabilidade das finanças públicas e do crescimento e prevenir os desequilíbrios macroeconómicos; ii) estabelecer um quadro integrado de supervisão que apoie a coordenação das políticas económicas, em especial na área do euro; e iii) promover a convergência macroeconómica na UE.

A comunicação concluiu que o quadro de governação económica tinha contribuído com êxito para reduzir os níveis da dívida pública, corrigir os desequilíbrios macroeconómicos existentes, tendo favorecido uma convergência progressiva do desempenho económico dos Estados-Membros e uma melhor coordenação das suas políticas económicas. A comunicação chamou igualmente a atenção para aspetos como o reduzido potencial de crescimento dos Estados-Membros, a persistência de uma baixa taxa de inflação e a manutenção dos elevados níveis da dívida pública em determinados Estados-Membros. Além disso, a comunicação sustentou que o quadro de supervisão deve contribuir para dar resposta aos desafios económicos, demográficos e ambientais mais prementes, tanto na fase atual como no futuro.

#### *Quadro orçamental*

O quadro de supervisão orçamental conseguiu incentivar os Estados-Membros a restabelecerem situações orçamentais sólidas, ao permitir reduzir os seus défices e inserir os rácios da dívida numa trajetória decrescente. No entanto, a vertente preventiva do quadro havia sido menos eficaz do que a vertente corretiva. Apesar de o rácio global dívida/PIB ter começado a diminuir em 2015, verificaram-se profundas divergências na dinâmica do endividamento entre os Estados-Membros. O quadro não assegurou a devida diferenciação entre os Estados-Membros com situações orçamentais, riscos em matéria de sustentabilidade e outros fatores de vulnerabilidade que eram profundamente diferentes entre si.

A comunicação realçou o facto de as políticas orçamentais dos Estados-Membros continuarem a ser pró-cíclicas. A capacidade de dirigir a orientação orçamental da área do euro havia sido limitada, na falta de uma capacidade orçamental central dotada de características de estabilização. Por outro lado, o quadro orçamental não tinha preservado um nível suficiente de investimento público durante os períodos de consolidação orçamental, enquanto as finanças públicas, por seu turno, não se tinham tornado mais favoráveis ao crescimento. A comunicação salientou igualmente a complexidade das regras orçamentais da UE, incluindo a multiplicidade dos indicadores e a dependência face a variáveis não observáveis. O quadro não era transparente e a sua complexidade dificultava a respetiva apropriação e previsibilidade. Por último, a elaboração de quadros orçamentais nacionais e a criação de instituições orçamentais independentes tinha reforçado a apropriação nacional da disciplina orçamental. A eficácia dos quadros nacionais divergia, todavia, consoante os Estados-Membros.

#### *O procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos*

O PDM alargou o âmbito do quadro de supervisão, mas a interação entre o PDM e o PEC foi insuficiente. Por exemplo, a relação entre sustentabilidade orçamental e desequilíbrios macroeconómicos poderia ter sido mais aprofundada. Por outro lado, a supervisão no âmbito do PDM não tinha devidamente explorado as interações com os novos desafios económicos que têm vindo a surgir, nomeadamente no que se refere às alterações climáticas e a outras pressões no domínio do ambiente. Muito embora tenha contribuído para uma maior sensibilização no que se refere aos desequilíbrios macroeconómicos, o PDM não havia

conduzido a reformas sustentadas nos Estados-Membros em que persistem desequilíbrios. O PDM teve mais êxito na redução dos défices da balança corrente do que na redução dos excedentes persistentes e significativos da balança corrente. Por último, uma vez que o PDM foi introduzido no contexto de desequilíbrios já existentes, a sua eficácia na prevenção da acumulação de novos desequilíbrios, fatores de vulnerabilidade e riscos continuava ainda por comprovar.

*Estados-Membros da área do euro afetados ou ameaçados por graves dificuldades em matéria de estabilidade financeira*

Os mecanismos de concessão de apoio financeiro aos Estados-Membros da área do euro que enfrentam dificuldades relacionadas com a estabilidade financeira começaram a ser elaborados a partir de 2010, o que levou à criação do Mecanismo Europeu de Estabilidade. Muito embora todos os Estados-Membros da área do euro que beneficiaram desta assistência financeira tenham regressado com êxito aos mercados a taxas de financiamento razoáveis, cabe atribuir maior atenção à apropriação nacional dos programas no futuro, bem como à transparência e à responsabilização.

## **Caixa 2: Necessidades no domínio dos investimentos ecológicos e digitais**

Estima-se que as necessidades adicionais em termos de investimento privado e público no quadro da dupla transição e dos seus objetivos estratégicos ascenderão a cerca de 650 mil milhões de EUR por ano até 2030 <sup>(1)</sup>. A transição ecológica representa 520 mil milhões de EUR por ano, ou seja, 80 % das necessidades em causa, sendo quase 60 % do montante total consagrado às políticas prosseguidas no domínio do clima e da energia.

### *Transição ecológica*

A transição climática conduzirá forçosamente a uma obsolescência cada vez mais rápida de uma parte do capital fixo existente. Isto não significa necessariamente que se assistirá a um declínio do crescimento, mas é suscetível de conduzir a uma alteração na composição do crescimento, uma vez que caberá consagrar mais recursos ao investimento e menos ao consumo <sup>(2)</sup>.

Estima-se que as maiores necessidades de investimento nos setores da energia e dos transportes rondarão 390 mil milhões de EUR por ano <sup>(3)</sup>. O aumento superior a 50 % face à evolução histórica é principalmente impulsionado pelas políticas desenvolvidas no domínio do clima e da energia no sentido de descarbonizar a nossa economia, mas reflete também as necessidades de energia e transportes inerentes a uma economia em expansão <sup>(4)</sup>. Em média, tal representa um aumento de cerca de 2,1 pontos percentuais do peso do investimento nos setores da energia e transportes em relação ao PIB, à luz da sua evolução histórica. Engloba investimentos na rede elétrica, em centrais elétricas, em caldeiras industriais e na produção e distribuição de novos combustíveis, bem como investimentos no isolamento de edifícios, na renovação energética e nos custos de aquisição de veículos e outros investimentos no setor dos transportes <sup>(5)</sup>. As necessidades de investimento em infraestruturas de transportes estão parcialmente incluídas <sup>(6)</sup>. Estas estimativas não têm em conta as futuras necessidades associadas à adaptação às alterações climáticas, como os investimentos destinados a tornar os ativos existentes mais resistentes a estas alterações climáticas ou o aumento dos custos devido à maior ocorrência de fenómenos meteorológicos extremos.

No que respeita a outros domínios do ambiente, estima-se que o défice de investimento a suprir para alcançar os objetivos estratégicos visados ascenda a cerca de 130 mil milhões de EUR por ano. Esta estimativa reflete as necessidades de investimento em domínios da política ambiental como a proteção do ambiente, incluindo a biodiversidade, a gestão dos recursos e a economia circular <sup>(7)</sup>.

Não obstante o facto de que será o setor privado a suportar uma parte substancial deste investimento, o investimento público terá igualmente de aumentar.

### *Transformação digital*

Estima-se que os défices globais de investimento para concretizar a transformação digital na UE se elevem a cerca de 125 mil milhões de EUR por ano <sup>(8)</sup>. Este montante engloba défices de investimento a nível das redes de comunicação, desenvolvimento de competências digitais e desenvolvimento de capacidades e tecnologias digitais essenciais, como a computação em nuvem, os semicondutores e a inteligência artificial, mas não abrange a digitalização dos serviços públicos nem determinados outros aspetos.

<sup>(1)</sup> As necessidades de investimento relativas a várias políticas provêm de fontes diferentes e refletem abordagens distintas (ver notas 3, 7 e 8), permitindo determinar a ordem de grandeza.

<sup>(2)</sup> Pisani-Ferry, J. (2021), «Climate Policy is Macroeconomic Policy, and the Implications Will Be Significant», PIIE Policy Brief 21-20, agosto de 2021.

<sup>(3)</sup> Ver as avaliações de impacto relativas às propostas estratégicas de 55 %, nomeadamente a avaliação de impacto relativa à revisão da Diretiva Energias Renováveis ([SWD\(2021\) 621 final](#)).

<sup>(4)</sup> É necessário investir anualmente cerca de um bilião de EUR nos setores da energia e dos transportes durante o período de 2021-2030. Estas estimativas refletem o investimento necessário para satisfazer as necessidades da economia nos domínios

da energia e dos transportes, bem como as maiores necessidades de investimento resultantes das ambições mais alargadas a nível do clima e da energia. Estas estimativas incluem uma projeção de custos mais reduzidos para a energia e as tecnologias de transporte, como as energias a partir de fontes renováveis e os custos das baterias. 650 mil milhões de EUR prendem-se com o setor dos transportes, representando essencialmente o custo de aquisição de veículos. Tal inclui os veículos adquiridos pelas famílias, que são normalmente contabilizados como um bem duradouro nas contas nacionais e não como um investimento.

- (5) As necessidades de investimento resultam de um modelo que assegura um equilíbrio parcial entre os sistemas da energia e dos transportes. Os valores incluem o investimento em novos ativos ou capacidades, incluindo a substituição dos ativos existentes no termo da sua vida económica. A substituição dos ativos existentes pode ser acelerada graças a escolhas estratégicas como, por exemplo, a eliminação progressiva da capacidade de produção de energia a partir de combustíveis fósseis, ou devido à alteração das condições de mercado que acabam por tornar a sua exploração não rentável.
- (6) Incluem investimentos em estações de carregamento ou reabastecimento, mas não incluem, por exemplo, investimentos nas infraestruturas ferroviárias ou rodoviárias.
- (7) Comissão Europeia (2020), «Staff Working Document accompanying the Next Generation EU package», [SWD \(2020\) 98](#).
- (8) Ibidem.