

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

563.^a REUNIÃO PLENÁRIA DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU – POR INTERACTIO,
22.9.2021-23.9.2021

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O papel da política de coesão no combate às desigualdades no novo período de programação após a crise da COVID-19. Complementaridades e eventuais sobreposições com o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) e os planos nacionais de recuperação»

(parecer de iniciativa)

(2021/C 517/01)

Relator: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Correlatora: **Judith VORBACH**

Decisão da plenária	25.3.2021
Base jurídica	Artigo 32.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	8.9.2021
Adoção em plenária	23.9.2021
Reunião plenária n.º	563
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	211/0/6

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Instrumento de Recuperação da União Europeia (Next Generation EU) não só se baseia na solidariedade entre os Estados-Membros, como também simboliza o facto de estes partilharem uma visão comum para o futuro. O seu efeito no reforço da confiança já contribuiu para reduzir a probabilidade de uma crise profunda em alguns países, e o seu impacto positivo manifestar-se-á plenamente quando forem iniciadas as despesas efetivas. Embora o CESE aprecie vivamente o facto de a UE ter conseguido elaborar e adotar um mecanismo tão abrangente num espaço de tempo tão curto, exige também que sejam envidados todos os esforços para o aperfeiçoar e colmatar eventuais lacunas.

1.2. De um modo geral, o CESE defende uma política económica e social centrada na prosperidade, cuja prioridade é o bem-estar das pessoas, sem que ninguém seja deixado para trás. O presente parecer centra-se na forma como a política de coesão e o Instrumento de Recuperação da UE, principalmente através do seu emblemático Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) ⁽¹⁾, preveem corrigir as desigualdades. Com efeito, o Instrumento de Recuperação da UE contribuirá para

⁽¹⁾ Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (JO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

a convergência ascendente entre os Estados-Membros e poderá também aumentar a margem de manobra orçamental para as medidas de política social. No entanto, em última análise, o grande desafio para os próximos anos consiste em saber em que medida e de que forma este instrumento combaterá as desigualdades nos países e os desequilíbrios entre as regiões.

1.3. As desigualdades já representavam um enorme problema antes da pandemia de COVID-19. A crise acentuou e exacerbou ainda mais estas disparidades que existem há muito tempo nas nossas sociedades, nomeadamente a repartição desigual do rendimento e da riqueza, bem como o acesso à saúde e à educação. Estas desigualdades variam em função do género, da idade, do nível de instrução e da deficiência, bem como entre regiões, setores e profissões. A pandemia afetou desproporcionalmente as mulheres e os jovens. A incidência de infeções pelo vírus da COVID-19 tem sido mais elevada entre as pessoas mais desfavorecidas, o que, por sua vez, pode afetar negativamente os seus rendimentos. As pessoas mais pobres também têm menos probabilidades de aceder ao teletrabalho, o que provou ser um fator importante na perda de emprego.

1.4. A UE deve aproveitar a oportunidade única representada pelo Instrumento de Recuperação da UE para colmatar lacunas nas políticas sociais, económicas e ambientais, bem como para aplicar uma abordagem centrada na prosperidade. O CESE congratula-se com o facto de os objetivos sociais e, em particular, o objetivo da coesão económica, social e territorial estarem integrados nos seis pilares do MRR e de os critérios de avaliação dos planos nacionais de recuperação e resiliência (PRR) incluírem o seu impacto social. Os Estados-Membros devem também explicar, a justo título, a forma como os PRR contribuem para a igualdade de género e para a igualdade de oportunidades para todos. No entanto, o CESE considera que é necessário reforçar a ênfase na distribuição equitativa no âmbito dos PRR e do Instrumento de Recuperação da UE no seu conjunto, e torná-la mais específica.

1.5. A fim de assegurar que os PRR tenham uma dimensão social mais forte, o CESE propõe que a Comissão não só defina uma metodologia para a comunicação das despesas sociais, conforme previsto no artigo 29.º, n.º 4, do Regulamento MRR, como também uma metodologia para a avaliação do impacto social das reformas estruturais propostas nos PRR. Nesse contexto, é altamente discutível que o ato delegado, que fornecerá especificações relativas à dimensão social, só seja disponibilizado após a elaboração dos PRR e mesmo após a sua aprovação.

1.6. Um dos grandes desafios consiste em assegurar a coerência e as sinergias entre a política de coesão e o Instrumento de Recuperação da UE, em particular o MRR e a REACT-EU. Embora seja importante evitar sobreposições e confusão na aplicação dos programas, é igualmente crucial assegurar que os programas não se contradigam ou prejudiquem mutuamente. Além disso, a potencial priorização do financiamento do MRR em relação à política de coesão devido à pressão no sentido de uma rápida absorção pode reduzir a atenção e a capacidade de gerir a programação e a aplicação do financiamento da política de coesão para 2021-2027, contribuindo para atrasos suplementares e problemas na utilização dos recursos da política de coesão.

1.7. O CESE manifesta preocupação com o facto de, devido à sua base jurídica diferente (ver ponto 3.4), as disposições relativas à redução das desigualdades consagradas na política de coesão não se refletirem de forma adequada nas regras de utilização do Instrumento de Recuperação da UE e do MRR. É importante que a amplitude e a clareza da dimensão social no âmbito da política de coesão sirvam de modelo para o Instrumento de Recuperação da UE e o MRR. Ademais, as regras estritas previstas na política de coesão em matéria de consulta das partes interessadas e, em particular, o princípio da parceria, devem ser adotadas, pelo menos, como modelo para os procedimentos do MRR, a fim de direcionar os investimentos de forma eficaz para as medidas de inclusão social e de combate à desigualdade.

1.8. Tendo em conta que o desembolso dos fundos está condicionado à aplicação das recomendações específicas por país, a reforma do Semestre Europeu reveste-se de ainda maior importância, incluindo normas mínimas para a consulta dos parceiros sociais e da sociedade civil, como indicado na Resolução do CESE «Participação da sociedade civil organizada nos planos nacionais de recuperação e resiliência»⁽²⁾. No contexto da política de coesão, do Instrumento de Recuperação da UE e das recomendações específicas por país, o CESE recomenda vivamente que se preste uma atenção especial a todos os diferentes aspetos da desigualdade e à procura de um crescimento sustentável e inclusivo, bem como um acompanhamento rigoroso da forma como os fundos são gastos.

1.9. Além disso, o CESE apela à integração sistemática do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e do painel de indicadores sociais no Instrumento de Recuperação da UE e na avaliação dos PRR. Neste contexto, cabe assegurar que o Instrumento de Recuperação da UE está alinhado com a criação de empregos dignos. Por conseguinte, o pagamento de fundos do MRR às empresas deve estar condicionado a determinados critérios, como a aplicação de convenções coletivas ou a criação de

(2) Participação da sociedade civil organizada nos planos nacionais de recuperação e resiliência — O que funciona e o que não funciona? — Comité Económico e Social Europeu (JO C 155 de 30.4.2021, p. 1).

empregos de elevada qualidade com base na legislação e regulamentação nacionais resultantes do acordo dos parceiros sociais nacionais. Importa assegurar que os benefícios da recuperação e das transições ecológica e digital sejam partilhados por todas as pessoas que vivem na União Europeia.

2. Observações gerais

2.1. A UE confia há muito na sua política de coesão e, em particular, em fundos como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo Social Europeu para reduzir as desigualdades tanto entre os Estados-Membros como no interior dos mesmos. Em 2020, a pandemia de COVID-19 provocou um choque sistémico e económico extraordinário e exacerbou os desequilíbrios existentes entre os Estados-Membros de uma forma que os fundos no âmbito da política de coesão não conseguiram resolver por si sós. Esta situação resultou na criação de uma nova iniciativa de financiamento conhecida como Instrumento de Recuperação da UE (Next Generation EU), um pacote de recuperação de 750 mil milhões de euros a repartir entre os Estados-Membros.

2.2. O Instrumento de Recuperação da UE não só se baseia na solidariedade entre os Estados-Membros, como também constitui um avanço significativo no processo de integração europeia, prevendo, por exemplo, a mutualização da dívida, que aqui se entende como a emissão comum de obrigações e a contração coletiva de dívida. O seu efeito no reforço da confiança já contribuiu para reduzir a probabilidade de uma crise profunda em alguns países, e o seu impacto positivo manifestar-se-á plenamente quando forem iniciadas as despesas efetivas. Graças ao seu efeito impulsionador do crescimento económico, ajudará a reduzir o desemprego. A longo prazo, espera-se que o Instrumento de Recuperação da UE contribua consideravelmente para a sustentabilidade ambiental, económica e social. O CESE considera que o Instrumento de Recuperação da UE representa uma oportunidade única para reforçar o modelo social europeu e construir uma UE competitiva e integrada, contribuindo para uma recuperação económica rápida, justa e sustentável. Em última análise, é provável que todos os Estados-Membros se tornem beneficiários líquidos⁽³⁾. Por último, o CESE considera que os fundos europeus não são apenas números, objetivos e prazos, mas também simbolizam o facto de os Estados-Membros da UE partilharem uma visão comum para o futuro.

2.3. O MRR constitui o elemento central do Instrumento de Recuperação da UE, com 672,5 mil milhões de euros sob a forma de empréstimos e subvenções para apoiar as reformas e os investimentos empreendidos pelos Estados-Membros da UE. O objetivo é atenuar o impacto económico e social da pandemia de COVID-19, tornar as economias e sociedades europeias mais sustentáveis, inclusivas e resilientes e prepará-las melhor para os desafios e as oportunidades da dupla transição ecológica e digital.

2.3.1. O MRR está estruturado em seis «pilares», incluindo a coesão económica, social e territorial, a saúde e a resiliência social e as políticas para a próxima geração, as crianças e os jovens. Os Estados-Membros devem promover sinergias e uma coordenação estreita entre os planos nacionais de recuperação e resiliência (PRR) e a programação da política de coesão. Além disso, os PRR devem abordar de forma eficaz os desafios colocados por desenvolvimentos económicos cada vez mais divergentes e estratégias de recuperação diferentes, que não são identificados diretamente no Semestre Europeu. As recomendações específicas por país de 2019 e 2020 são particularmente relevantes.

2.4. Para além do MRR, o Instrumento de Recuperação da UE inclui também a Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-EU), com uma dotação de 47,5 mil milhões de euros. Trata-se de uma nova iniciativa que visa alargar as medidas de resposta à crise e de recuperação da crise previstas através da Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus e da Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus+. No entanto, em comparação com outras medidas, o orçamento disponível é bastante reduzido. Por conseguinte, apenas pode contribuir de forma limitada para a recuperação ecológica, digital, sustentável, inclusiva e resiliente da economia. Os fundos da REACT-EU serão disponibilizados para o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FAEPMC).

2.5. Além disso, através dos programas de coesão para o período de programação 2021-2027, será concedido aos Estados-Membros um total de 377,8 mil milhões de euros. Este montante será distribuído através dos seguintes fundos:

- o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), que visa corrigir os desequilíbrios entre as regiões;
- o Fundo de Coesão, que apoia projetos da UE em redes transeuropeias de transportes e infraestruturas ambientais, bem como projetos no domínio da eficiência energética e da utilização de energias renováveis ou da mobilidade urbana sustentável;
- o Fundo Social Europeu (FSE); e
- o recém-criado Fundo para uma Transição Justa.

⁽³⁾ «The nonsense of Next Generation EU net balance calculations» [O absurdo dos cálculos do saldo líquido do Instrumento de Recuperação da UE], Bruegel.

3. Complementaridades, sinergias e lacunas entre o MRR e a política de coesão

3.1. De um modo geral, o CESE defende uma política económica e social centrada na prosperidade, cuja prioridade é o bem-estar das pessoas, sem que ninguém seja deixado para trás. Entre os principais objetivos estratégicos devem figurar o crescimento sustentável e inclusivo, a qualidade de vida e a redução das desigualdades. O CESE apela para que estes objetivos sejam integrados em vários domínios de intervenção, nomeadamente a política fiscal, do mercado de trabalho, industrial e monetária. No âmbito do Semestre Europeu, no quadro de governação económica e no Quadro Financeiro Plurianual, recomenda-se vivamente que seja dada maior atenção à resolução do problema do aumento da desigualdade. O presente parecer centra-se na forma como a política de coesão e o Instrumento de Recuperação da UE, principalmente através do seu emblemático MRR, preveem corrigir estas desigualdades.

3.2. Os pagamentos brutos do Instrumento de Recuperação da UE não se baseiam em critérios muito claros. Por conseguinte, é muito provável que o Instrumento de Recuperação da UE permita às economias mais frágeis da UE recuperarem mais rapidamente e contribuírem para uma convergência ascendente efetiva, o que o CESE considera muito positivo. No entanto, a medida e a forma como as desigualdades nos países e os desequilíbrios entre as regiões devem ser combatidos através do Instrumento de Recuperação da UE são menos claras. Em todo o caso, é muito provável que as sobreposições entre a política de coesão e o Instrumento de Recuperação da UE provoquem até efeitos adversos.

3.2.1. A igualdade de condições nas políticas sociais e de emprego é de extrema importância e as disposições do Instrumento de Recuperação da UE devem exigir reformas nesse sentido. O CESE destaca as suas diversas propostas de combate às desigualdades no interior dos países, por exemplo, através da introdução de determinados critérios no sistema de contratos públicos e de programas de apoio aos grupos vulneráveis (como a Garantia para a Juventude). Neste contexto, importa também promover a qualidade dos empregos e os sistemas de negociação coletiva.

3.2.2. O apoio prestado através do Instrumento de Recuperação da UE pode aliviar a pressão sobre os orçamentos públicos e aumentar a margem de manobra orçamental, em particular dos países com maiores níveis de endividamento, o que pode igualmente contribuir para melhorar as medidas de política social, a fim de atenuar as desigualdades. Além disso, o CESE recomenda a análise dos fatores que desempenharam um papel significativo na deterioração das finanças públicas em alguns Estados-Membros no contexto da crise da COVID-19.

3.3. Um dos grandes desafios consiste em assegurar a coerência e as sinergias entre a política de coesão e o Instrumento de Recuperação da UE, em particular o MRR e a REACT-EU. Com base nos PRR que foram apresentados e divulgados publicamente no âmbito do processo do MRR, os programas do MRR e da política de coesão parecem, à primeira vista, ter vários objetivos comuns⁽⁴⁾. No entanto, os processos utilizados para determinar em que domínios serão realizados os investimentos parecem diferir muito, levantando a questão de saber se os dois programas podem funcionar em harmonia. Embora seja importante evitar sobreposições e confusão na aplicação dos programas, é igualmente crucial assegurar que os programas não se contradigam ou prejudiquem mutuamente. Os procedimentos do MRR devem adotar os princípios da política de coesão, aplicando as suas regras estritas em matéria de consulta das partes interessadas, a fim de direcionar os investimentos de forma eficaz para as medidas de inclusão social.

3.4. A política de coesão tem uma longa tradição no que diz respeito à afetação estratégica de fundos e recursos para objetivos sociais, bem como à parceria e à criação obrigatória de comités de acompanhamento, que representam um vasto leque de partes interessadas e parceiros sociais na seleção de projetos. A eficácia destes princípios, embora não assegure de forma infalível investimentos de qualidade, tem sido geralmente comprovada ao longo do tempo por auditorias e avaliações *ex post*. Lamentavelmente, estas práticas comprovadas foram utilizadas apenas de forma parcial aquando da elaboração dos PRR. O CESE convida os Estados-Membros a adotarem práticas como a criação de comités de acompanhamento durante a fase de aplicação dos PRR. Os comités de acompanhamento devem incluir representantes dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil.

3.5. Se analisarmos o mais recente Regulamento Disposições Comuns (RDC)⁽⁵⁾, que rege a forma como os fundos no âmbito da política de coesão são utilizados, as regras que determinam a elegibilidade das ações para financiamento são bastante claras. Por exemplo, o artigo 73.º estipula que «[p]ara a seleção das operações, a autoridade de gestão estabelece e aplica critérios e procedimentos que sejam não discriminatórios e transparentes, garantam a acessibilidade para as pessoas com deficiência, a igualdade de género». O CESE manifesta preocupação com o facto de, devido à sua base jurídica diferente (ver ponto 3.4), as disposições relativas à redução das desigualdades consagradas na política de coesão não se refletirem de forma adequada nas regras de utilização do Instrumento de Recuperação da UE e do MRR. É importante que a amplitude e a clareza da dimensão social no âmbito da política de coesão sirvam de modelo para o Instrumento de Recuperação da UE e o MRR.

⁽⁴⁾ Mecanismo de Recuperação e Resiliência, Comissão Europeia

⁽⁵⁾ Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (JO L 231 de 30.6.2021, p. 159).

3.6. Em relação à parceria, o artigo 8.º estabelece que «[p]ara o acordo de parceria e para cada programa, cada Estado-Membro organiza e executa uma parceria abrangente», que inclui «[o]s organismos pertinentes que representam a sociedade civil, tais como parceiros ambientais, organizações não governamentais e organismos responsáveis pela promoção da inclusão social, dos direitos fundamentais, dos direitos das pessoas com deficiência, da igualdade de género e da não discriminação». As condições habilitadoras constantes no anexo do regulamento especificam ainda claramente que o financiamento da UE não deve contribuir para a segregação das pessoas que se encontram em instituições de acolhimento.

3.7. Tal como na política de coesão, a coesão económica, social e territorial é mencionada explicitamente no âmbito de aplicação e nos objetivos do MRR. No entanto, dado que o Instrumento de Recuperação da UE se baseia no artigo 122.º do TFUE, destinado a situações de emergência, em caso de dificuldades económicas graves e imprevisíveis, o princípio fundamental é a solidariedade. Por outro lado, o MRR baseia-se no artigo 175.º do TFUE, o que significa que a coesão deve ser um objetivo refletido nos PRR ⁽⁶⁾. Uma fraca dimensão territorial nos PRR pode acarretar potenciais repercussões para a política de coesão e a coesão territorial, nomeadamente no que diz respeito à redução das disparidades internas, ao papel dos níveis infranacionais e ao princípio da governação a vários níveis.

3.8. A sobreposição entre a política de coesão e o MRR em alguns domínios, nomeadamente as transições ecológica e digital, suscita particular preocupação. Além disso, o amplo âmbito de aplicação do MRR em diferentes domínios temáticos dificulta a definição de um foco claro e a garantia da coordenação com as intervenções da política de coesão em termos da demarcação das suas diversas fontes, o que se reveste de extrema importância pelos motivos expostos abaixo. Trata-se de mais um motivo pelo qual o acompanhamento e a participação da sociedade civil organizada são tão importantes.

3.9. A potencial priorização do financiamento do MRR em relação à política de coesão devido à pressão no sentido de uma rápida aplicação/absorção (por exemplo, o carácter de emergência, a duração mais curta e o calendário apertado para os PRR) pode reduzir a atenção e a capacidade de gerir a programação e a aplicação do financiamento da política de coesão para 2021-2027, contribuindo para atrasos suplementares e problemas na utilização dos recursos da política de coesão.

3.10. A sociedade civil e os parceiros sociais têm trabalhado incansavelmente para assegurar uma formulação incisiva no Regulamento Disposições Comuns (RDC), que rege a utilização dos fundos no âmbito da política de coesão, bem como de outros financiamentos da UE. O regulamento para o período 2021-2027 define claramente a forma como os recursos devem ser utilizados no sentido de promover a inclusão social dos grupos marginalizados, ao invés de os segregar ainda mais. Estabelece também regras claras para a inclusão da sociedade civil e dos parceiros sociais na seleção, governação e supervisão das operações financiadas pela UE, o que contrasta fortemente com o MRR. O artigo 18.º, n.º 4, alínea q), exige apenas que as autoridades nacionais forneçam um resumo do processo de consulta. Na prática, a falta de disposições jurídicas mais pormenorizadas sobre o envolvimento dos parceiros sociais e da sociedade civil resultou numa consulta pública completamente inadequada por parte dos Estados-Membros e em níveis de transparência extremamente baixos, com muitos Estados-Membros a não disponibilizarem publicamente os seus projetos de PRR.

3.10.1. O CESE entende que o intervalo de tempo entre a aprovação do Instrumento de Recuperação da UE e o prazo para a apresentação dos PRR foi curto. No entanto, considera que os Estados-Membros deveriam ter aproveitado a consulta plena e significativa da sociedade civil e dos parceiros sociais enquanto oportunidade para ajudar a elaborar mais facilmente PRR de qualidade, em vez de a considerarem um fardo a que muitos Estados-Membros optaram por resistir.

3.11. A falta de escrutínio público durante o período de elaboração suscitou a preocupação de que os Estados-Membros utilizem o MRR para contornar as regras que os impedem de utilizar os fundos no âmbito da política de coesão para determinados tipos de investimento. Esta situação já se verificou em alguns dos poucos projetos de PRR disponibilizados ao público, nomeadamente no que diz respeito às regras de investimento na inclusão social. As regras estabelecidas no RDC, nomeadamente nas suas condições habilitadoras, foram introduzidas a pedido da sociedade civil e dos parceiros sociais. Caso não seja necessário demonstrar que as ações financiadas em paralelo pelo MRR respeitarão os princípios estritos defendidos no RDC para serem aprovadas, há muito menos garantias do respeito por estes princípios. Embora se deva admitir que o próprio RDC nem sempre conseguiu evitar a utilização indevida dos fundos, o regulamento prevê ao menos uma base para contestar ou solicitar a suspensão dos financiamentos que não cumpram as condições habilitadoras. Com o MRR, a possibilidade de contestar ou impedir a utilização indevida dos fundos continua a ser incerta.

3.12. O CESE critica o facto de o princípio da parceria não ter sido respeitado aquando da elaboração de muitos PRR. Considera que o princípio da parceria e a participação da sociedade civil organizada são fundamentais para a eficácia das políticas e a sua apropriação. O princípio da parceria faz parte do ADN da política de coesão. Verificaram-se bons exemplos de participação ativa dos cidadãos, das comunidades locais e da sociedade civil. Para a aplicação e uma eventual reformulação dos PRR, deve ser estabelecido um sistema mais ambicioso de consulta às partes interessadas, utilizando

⁽⁶⁾ Mecanismo de Recuperação e Resiliência, Comissão Europeia

como modelo o princípio da parceria. No que diz respeito às questões locais, as estratégias de desenvolvimento de base comunitária, os investimentos territoriais integrados nas cidades, as Ações Urbanas Inovadoras e a cooperação transfronteiriça Interreg fornecem muitos exemplos de projetos em toda a UE, o que também se deve refletir na aplicação do PRR.

4. Combate às desigualdades através da política de coesão, do Instrumento de Recuperação da UE e do MRR

4.1. Os responsáveis políticos continuam a enfrentar um elevado grau de incerteza quanto à evolução da pandemia. As previsões de crescimento para o período de 2019 a 2023 foram revistas em baixa em vários países. Haverá uma divergência considerável e cada vez maior no crescimento dentro da UE, que pode, em grande medida, ser explicada pelos diferentes efeitos da pandemia nos diversos setores económicos. Por exemplo, os países em que o setor do turismo se reveste de grande importância foram duramente afetados, e os setores das artes, do entretenimento, do comércio, das viagens, do alojamento, da venda a retalho e dos transportes, também sofreram graves prejuízos (7).

4.1.1. Além disso, a pandemia acentuou disparidades que existem há muito nas nossas sociedades, nomeadamente a repartição desigual dos rendimentos e da riqueza, o acesso desigual à saúde e educação e uma exposição diferente aos danos ambientais, tendo igualmente sido uma causa de exclusão social e financeira. Por exemplo, na Alemanha, o número de desempregados de longa duração aumentou para mais de um milhão. Foram sobretudo os trabalhadores precários que perderam o emprego, tendo o número de desempregados aumentado em 40 % nesta categoria, na sua maioria jovens e mulheres. Em geral, as desigualdades variam em função do género, da idade e do nível de instrução, bem como entre regiões, setores e profissões. Os grupos vulneráveis, como por exemplo, as pessoas com deficiência e os migrantes, são os que mais sofrem as consequências da crise sanitária.

4.2. Geralmente, as perdas de rendimentos provocadas pelas recessões tendem a causar mais sofrimento para as pessoas mais pobres do que para as mais ricas. No entanto, quando ocorre uma retoma económica, as pessoas mais pobres não são as primeiras a recuperar, o que significa que as desigualdades sociais causadas, por exemplo, por uma crise financeira, podem perdurar décadas. O aumento das desigualdades resultante da crise atual pode ser ainda mais acentuado devido ao impacto adverso da pandemia. Já se referiu que a incidência de infeções pelo vírus da COVID-19 é mais elevada entre as pessoas mais desfavorecidas, o que, por sua vez, pode afetar negativamente os seus rendimentos. As pessoas mais pobres também têm menos probabilidades de aceder ao teletrabalho, o que provou ser um fator importante na perda de emprego.

4.2.1. Além disso, os setores em que predominam os trabalhadores com baixos rendimentos (por exemplo, restaurantes, viagens, entretenimento) foram particularmente afetados (8). À medida que a pandemia acelerou a automação e a digitalização, incluindo a inteligência artificial, a procura de mão de obra altamente qualificada aumentou, ao passo que os trabalhadores pouco qualificados saíram do mercado de trabalho (9). É igualmente provável que o desemprego de longa duração tenha efeitos duradouros, como a perda de competências, e possa impedir a reintegração destes trabalhadores no mercado de trabalho. Ademais, o encerramento de escolas e universidades afetou em particular os grupos vulneráveis da sociedade.

4.3. Além das repercussões da pandemia no bem-estar material, o CESE gostaria ainda de salientar o impacto desproporcionado da pandemia na segurança das pessoas e no usufruto dos seus direitos fundamentais. É sabido que os estabelecimentos de saúde e de prestação de cuidados se tornaram focos de infeções, registando um elevado número de mortes, em particular entre os idosos e as pessoas com deficiência.

4.3.1. Em alguns Estados-Membros, os hospitais sobrecarregados também implementaram um sistema de triagem para determinar quem poderia ou não receber tratamento de emergência. Em alguns casos, verificaram-se graves discriminações. A idade e a deficiência foram utilizadas para justificar a rejeição de pacientes, expondo claramente as prioridades pelas quais os governos avaliam o valor dos seus diferentes cidadãos. É de suma importância que esta situação nunca se volte a repetir e que as pessoas vulneráveis não sejam tratadas como cidadãos de segunda classe.

4.4. O CESE também chama a atenção para a falta de dados de elevada qualidade sobre a distribuição da riqueza. No entanto, já em 2016, o BCE concluiu, no seu inquérito sobre as finanças e o consumo das famílias, que a distribuição da riqueza líquida das famílias na área do euro registava um «grande desequilíbrio», sendo que os 10 % mais ricos detinham 51,2 % da riqueza líquida total (10). Outras projeções estimam uma distribuição ainda mais desigual da riqueza, sugerindo que 1 % das famílias mais ricas detém uma percentagem que pode chegar a 32 % da riqueza total. É muito provável que a COVID-19 agrave ainda mais a desigualdade na repartição da riqueza. De uma forma geral, parece ter induzido um

(7) «The great COVID-19 divergence: managing a sustainable and equitable recovery in the European Union» [A grande divergência da COVID-19: gerir uma recuperação sustentável e equitativa na União Europeia], Bruegel

(8) WP-2021-06_30032021.pdf

(9) Stantcheva_covid19_policy.pdf

(10) Banco Central Europeu, «The Household Finance and Consumption Survey: results from the Second wave» [Inquérito sobre as finanças e o consumo das famílias: resultados da segunda fase], n.º 18, dezembro de 2016

aumento nas poupanças. No entanto, as famílias com rendimentos mais baixos reduziram as suas despesas em menor escala do que as famílias com mais rendimentos. Para satisfazerem as necessidades de subsistência, as famílias com baixos rendimentos voltaram mais rapidamente aos níveis anteriores à crise do que as famílias com mais rendimentos ⁽¹¹⁾.

4.5. A pandemia afetou de forma desproporcionada as mulheres, que se confrontaram com um maior risco de serem despedidas, colocadas em regime de suspensão da prestação de trabalho ou terem de reduzir o seu horário de trabalho, por diversos motivos. As mulheres têm uma maior representação em algumas das profissões mais duramente afetadas pelos confinamentos, e têm uma maior proporção de contratos a tempo parcial ou atípicos. As empresas deram prioridade à proteção dos trabalhadores com contratos de trabalho sem termo. Além disso, as mulheres deixaram os seus empregos ou reduziram o seu horário de trabalho devido ao aumento das obrigações de cuidados às crianças decorrente do encerramento das escolas. A pandemia aumentou ainda a disparidade de género no trabalho doméstico não remunerado ⁽¹²⁾.

4.6. O Instrumento de Recuperação da UE pretende ser um dos principais instrumentos da UE para atenuar o impacto social negativo da crise, reforçando a resiliência social e aumentando o emprego. No entanto, o seu sucesso depende da forma como é aplicado. Importa assegurar uma aplicação eficaz e oportuna dos vários recursos, para que se possa alcançar a recuperação. Além disso, uma utilização eficiente dos recursos também promoverá um clima de confiança entre os Estados-Membros. Em suma, será essencial que o Instrumento de Recuperação da UE não seja utilizado meramente para dar continuidade aos investimentos já planeados antes da pandemia, mas para reagir com assertividade, aplicando reformas para ajudar a prevenir a recorrência dos piores impactos que a COVID-19 teve na nossa sociedade.

4.7. O CESE congratula-se com o facto de os objetivos sociais e, em particular, o objetivo da coesão económica, social e territorial estarem integrados nos seus seis pilares, e de os critérios de avaliação dos planos de recuperação e resiliência incluírem o seu impacto social, devendo os Estados-Membros explicar a forma como os PRR contribuem para a igualdade de género e para a igualdade de oportunidades para todos. No entanto, o CESE receia que a dimensão social não esteja representada de forma adequada nos PRR ou que algumas medidas sejam rotuladas como «sociais», embora não contribuam para os objetivos sociais especificados no regulamento. Até agora, parece improvável que os PRR abordem eficazmente as disparidades sociais. A fim de assegurar que cada PRR tenha uma dimensão social forte, o CESE propõe que a Comissão não só defina uma metodologia para a comunicação das despesas sociais, conforme previsto no artigo 29.º, n.º 4, do Regulamento MRR, como também uma metodologia para a avaliação do impacto social das reformas estruturais propostas nos PRR. Além disso, é necessário reforçar a ênfase na distribuição equitativa e torná-la mais específica.

4.8. O MRR deve ser utilizado para levar a cabo reformas que ajudem os Estados-Membros a recuperar do impacto da pandemia. O CESE apela para que os investimentos se destinem, em primeiro lugar, aos grupos mais duramente afetados pela COVID-19, e para que se extraiam ensinamentos dos contextos em que se encontravam as pessoas que sofreram mais durante esta crise sanitária. Devem ser realizados investimentos específicos para ajudar as pessoas a regressarem a empregos de qualidade, em particular as mulheres, os jovens, os desempregados de longa duração, as pessoas de minorias étnicas, as pessoas com deficiência e os idosos, cuja percentagem na sociedade em geral tende a aumentar. Por último, é necessário salvaguardar a sustentabilidade dos sistemas de pensões.

4.8.1. É imperativo reforçar os serviços públicos de saúde e de prestação de cuidados, especialmente nos Estados-Membros em que a crise da COVID-19 expôs graves carências. O CESE considera que o MRR constitui uma oportunidade única para os Estados-Membros reformarem este tipo de serviços, bem como para criarem ofertas de apoio personalizado para as pessoas na sua comunidade, nomeadamente o apoio à assistência pessoal e o apoio ao domicílio.

4.9. Além disso, cabe assegurar que o Instrumento de Recuperação da UE está alinhado com a criação de empregos dignos. O CESE recomenda a adoção de uma abordagem política com provas dadas no contexto dos fundos estruturais europeus, a saber, condicionar o pagamento dos fundos do MRR a determinados critérios. Por exemplo, as empresas só devem beneficiar dos recursos do MRR se aplicarem convenções coletivas ou criarem empregos de elevada qualidade com base na legislação e regulamentação nacionais resultantes do acordo dos parceiros sociais nacionais, aceitarem reduzir o número de empregos precários (por exemplo, contratos a termo ou temporários impostos unilateralmente pelo empregador) ou tiverem instituições de representação do pessoal robustas.

4.10. Os atos delegados relativos à grelha de avaliação da recuperação e resiliência e à metodologia para a comunicação das despesas sociais, incluindo no que diz respeito às crianças e aos jovens, ainda não foram apresentados. O CESE apoia explicitamente o apelo do Parlamento Europeu à Comissão para «assegurar total transparência no que diz respeito ao

⁽¹¹⁾ Stantcheva_covid19_policy.pdf

⁽¹²⁾ Stantcheva_covid19_policy.pdf

calendário para a aprovação» destes atos, bem como a «rápida aprovação destes atos delegados antes das férias de verão»⁽¹³⁾. É altamente discutível que as especificações relativas às dimensões sociais sejam fornecidas após a elaboração dos PRR e mesmo após a sua aprovação.

4.11. Lamentavelmente, também não existe nenhuma condição específica que preveja o desembolso de um determinado montante dos recursos do MRR em prol de projetos sociais. Na verdade, a proporção de despesas diretamente associada a metas sociais não é clara e parece ser bastante reduzida. O CESE exige um relatório claro sobre a repartição e a conceção das despesas e dos projetos que se considera cumprirem as metas sociais em geral e a coesão social em particular. Importa também garantir que os investimentos ecológicos e digitais e todas as outras despesas no âmbito do Instrumento de Recuperação da UE sejam realizados no respeito do objetivo da sustentabilidade social. Também neste caso, é necessário um panorama mais claro do investimento previsto.

4.12. A dependência dos PRR relativamente ao processo do Semestre Europeu, às recomendações específicas por país e às condicionalidades é problemática, pois nos últimos anos foram formuladas várias recomendações discutíveis, por exemplo, em matéria de despesas de saúde ou pensões. Em vez de interligar o MRR com o Semestre Europeu, teria sido mais adequado uma afetação clara dos fundos como uma condicionalidade estrita que garante uma absorção eficaz dos fundos da UE. Tendo em conta que o desembolso dos fundos está condicionado à aplicação das recomendações específicas por país, a reforma do Semestre Europeu reveste-se de ainda maior importância, incluindo normas mínimas para a consulta dos parceiros sociais e da sociedade civil, como indicado na Resolução do CESE «Participação da sociedade civil organizada nos planos nacionais de recuperação e resiliência»⁽¹⁴⁾. É igualmente necessário associar de forma eficaz os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu.

4.12.1. No contexto da política de coesão, do Instrumento de Recuperação da UE e das recomendações específicas por país, o CESE recomenda vivamente que se preste uma atenção especial a todos os diferentes aspetos da desigualdade e à procura de um crescimento sustentável, resiliente e inclusivo, bem como um acompanhamento rigoroso da forma como os fundos são utilizados. Cabe assegurar que os benefícios da recuperação e das transições ecológica e digital beneficiam todos os europeus, não esquecendo o trabalho de combate à exclusão digital e à pobreza energética, que poderão ser exacerbadas pela transição.

4.12.2. O CESE congratula-se com a ênfase colocada no Pilar Europeu dos Direitos Sociais e no painel de indicadores sociais no processo do Semestre Europeu e, por conseguinte, também no Instrumento de Recuperação da UE. No entanto, apela explicitamente à sua integração sistemática no Instrumento de Recuperação da UE e na avaliação dos PRR. O CESE destaca, em particular, o sinal positivo transmitido pela Cimeira do Porto de que devemos ir além do PIB como medida da prosperidade. O Instrumento de Recuperação da UE não deve apenas ser avaliado com base na sua interação com o Semestre Europeu, mas deve ser visto também como um meio de coesão territorial e social e de aplicação dos respetivos programas.

4.13. Em suma, o CESE insta a União Europeia a aproveitar a oportunidade única representada pelo Instrumento de Recuperação da UE para acelerar e promover as reformas estruturais urgentemente necessárias e colmatar lacunas nas políticas sociais, económicas e ambientais, bem como para aplicar uma abordagem centrada na prosperidade. Tendo em conta o impacto e a mobilização dos fundos a longo prazo, o CESE recomenda a formação de um consenso entre os partidos políticos, as partes interessadas sociais, os empresários, os sindicatos e a sociedade civil, a fim de garantir o maior êxito possível desta oportunidade. O CESE considera que os fundos europeus não são apenas números, objetivos e prazos, mas também simbolizam o facto de a União Europeia partilhar uma visão comum para o futuro.

Bruxelas, 23 de setembro de 2021.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG

⁽¹³⁾ Proposta de resolução sobre o direito do Parlamento à informação no que respeita à avaliação em curso dos planos nacionais de recuperação e resiliência

⁽¹⁴⁾ Participação da sociedade civil organizada nos planos nacionais de recuperação e resiliência — O que funciona e o que não funciona? — Comité Económico e Social Europeu