



Bruxelas, 13.3.2020
COM(2020) 112 final

ANNEXES 1 to 3

ANEXOS

da

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO
EUROPEU, AO CONSELHO, AO BANCO CENTRAL EUROPEU, AO BANCO
EUROPEU DE INVESTIMENTO E AO EUROGRUPO**

Resposta económica coordenada ao surto de COVID-19

ANEXO 1 — O IMPACTO ECONÓMICO DA PANDEMIA DE COVID-19

Nas suas previsões económicas do inverno, apresentadas em 13 de fevereiro de 2020, a Comissão projetou um crescimento moderado do PIB na UE e na área do euro: 1,4 % em 2020 e 1,2 % em 2021. Tendo em conta a escassez de dados disponíveis na altura, esta previsão incluiu um pequeno choque temporário, baseado no pressuposto de que a epidemia se restringiria à China e atingiria um pico no primeiro trimestre de 2020, com repercussões muito limitadas a nível mundial. No entanto, a previsão destacou a propagação do vírus como um risco de revisão em baixa para a economia europeia e mundial.

A COVID-19 atingiu entretanto o estatuto de pandemia e os serviços da Comissão realizaram novas estimativas do seu impacto económico potencial. Trata-se de cenários estilizados, e não de previsões, desenvolvidos com base em pressupostos atualizados e utilizando técnicas de modelização. É importante sublinhar que ainda há muita incerteza quanto à extensão do impacto económico da crise, o qual dependerá, entre outros fatores, da propagação da pandemia e da capacidade das autoridades públicas de agirem rapidamente a fim de conter as repercussões para a saúde e a economia.

O cenário de base assenta em dois pressupostos:

1) Tendo em conta as estimativas mais recentes disponíveis, presume-se que a pandemia de COVID-19 apresentará taxas de mortalidade e de morbilidade iguais na Europa e no resto do mundo. Este facto é importante: embora o ritmo da propagação do vírus seja desigual entre Estados-Membros, sendo atualmente a Itália o mais afetado, presume-se que, ao longo do tempo, todos os Estados-Membros serão afetados na mesma medida.

2) Dadas as atuais tendências epidemiológicas nos Estados-Membros, presume-se que as restrições necessárias, que afetam a oferta e a procura de mão-de-obra em alguns setores (por exemplo viagens, comércio a retalho, etc.), terão um impacto superior ao observado na China.

A análise distingue um conjunto de canais de transmissão por via dos quais a COVID-19 afetará a economia europeia. Entre estes, incluem-se: i) o choque resultante da contração inicial da China no primeiro trimestre de 2020, ii) o choque a nível da oferta na economia europeia e mundial, resultante da perturbação das cadeias de abastecimento e das ausências do local de trabalho, iii) um choque a nível da procura na economia europeia e mundial, causado pela diminuição da procura por parte dos consumidores e pelo impacto negativo da incerteza nos planos de investimento, iv) o impacto das restrições de liquidez nas empresas.

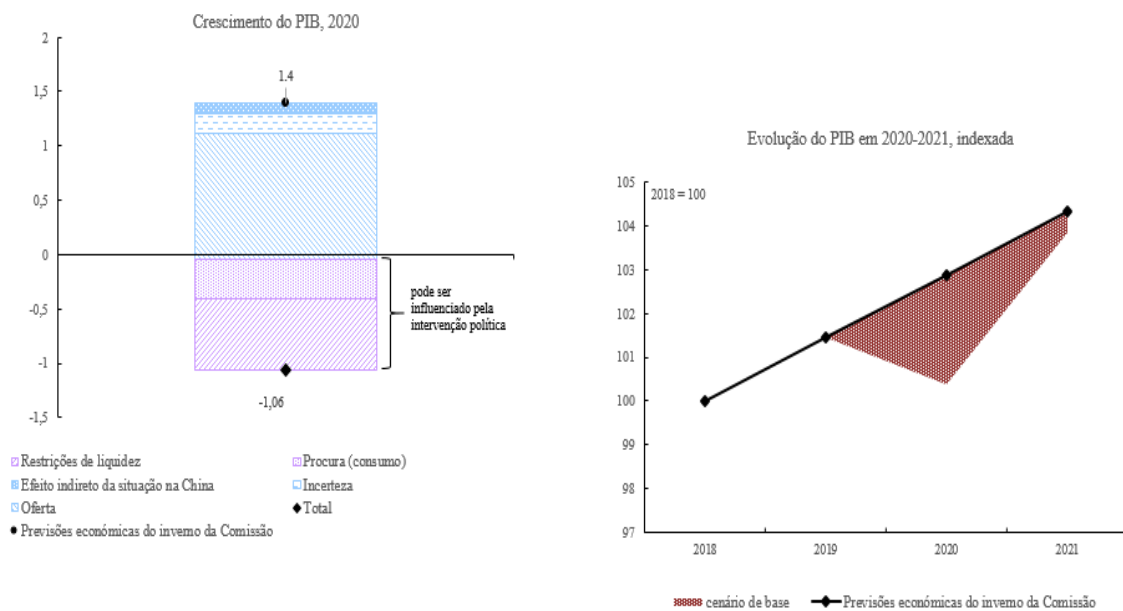
Estima-se que a crise da COVID-19 tenha um impacto económico muito negativo na UE e na área do euro. O impacto direto de todos os canais poderá fazer com que, em 2020, o crescimento do PIB real diminua 2,5 pontos percentuais em comparação com um cenário sem pandemia. Tendo em conta que foi estimado um crescimento do PIB real da UE de 1,4 %, em 2020, tal implicaria uma queda para um resultado ligeiramente superior a -1 % de PIB em 2020, a que se seguiria uma retoma substancial, mas não completa, em 2021.

No entanto, alguns dos impactos diretos sentidos em 2020 podem ser compensados por intermédio de medidas políticas atempadas e eficazes, capazes de atenuar o impacto negativo no PIB real. As instituições da UE e os Estados-Membros estão a pôr em prática políticas que visam atenuar o impacto económico da crise. Estas medidas não poderão proteger a UE dos efeitos negativos da crise provenientes da China, e, quanto aos decorrentes do choque no lado da oferta de mão-de-obra, terão, quando muito, uma eficácia muito reduzida. No entanto, podem desempenhar um papel importante na compensação das repercussões negativas da

redução da procura por parte dos consumidores e das restrições de liquidez das empresas. Em conjunto, estes canais contribuem para um pouco mais de metade do impacto potencial estimado no crescimento, pelo que existe margem material para atenuar os impactos económicos. De um modo geral, o cenário de base apresenta, em 2020, um crescimento do PIB real igual a zero ou mesmo substancialmente negativo, em resultado da COVID-19. A resposta económica coordenada das instituições da UE e dos Estados-Membros é fundamental para atenuar as repercussões económicas.

Não podemos excluir cenários mais adversos, associados a um impacto mais profundo da pandemia.

Gráfico 1. Impacto estimado da pandemia de COVID-19 na economia da UE: cenário em 2020



Fonte: Comissão Europeia.

ANEXO 2 - MEDIDAS NACIONAIS RELATIVAS AOS PRODUTOS E DISPOSITIVOS MÉDICOS E AO EQUIPAMENTO DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL

1. CONTEXTO E NECESSIDADE DE UMA ABORDAGEM COMUM

A crise desencadeada pelo vírus COVID-19 é uma emergência sanitária sem precedentes. Representa uma grave ameaça a nível mundial, com um forte impacto na Europa.

Incumbe primordialmente aos Estados-Membros da UE tomar as medidas sanitárias que se impõem no contexto da crise atual. É fundamental que todas as medidas adotadas a nível nacional com o objetivo essencial de proteger a saúde e a vida humana sejam consentâneas com as normas da UE. As regras aplicáveis ao mercado interno apoiam os Estados-Membros a este respeito, assegurando a eficiência, as sinergias e a solidariedade europeia.

O mercado único de equipamento médico e de proteção individual está profundamente integrado, tal como sucede com as respetivas cadeias de valor e redes de distribuição. Produtos essenciais incluem óculos de proteção, máscaras faciais, luvas, batas e vestuário cirúrgico¹. Uma boa organização do mercado mundial de aprovisionamento destes produtos críticos constitui a única forma de evitar a escassez para as pessoas que deles mais necessitam, nomeadamente, os profissionais de saúde, as equipas de intervenção no terreno e os doentes no âmbito dos sistemas públicos de saúde.

Isto exige uma resposta à escala europeia. Todos os Chefes de Estado e de Governo europeus assumiram um compromisso neste sentido e, nas conclusões do Presidente do Conselho Europeu publicadas após a videoconferência de 10 de março de 2020, incumbiram a Comissão Europeia de centralizar a análise das necessidades e de apresentar iniciativas destinadas a prevenir qualquer tipo de escassez. Cabe assegurar o bom funcionamento do mercado interno e evitar a existência de obstáculos injustificados, em especial no que se refere às máscaras e aos ventiladores.

Foi neste espírito que a Comissão já organizou um procedimento de adjudicação de contratos em matéria de equipamento de proteção individual para 20 Estados-Membros no âmbito do acordo de contratação conjunta lançado em 28 de fevereiro de 2020 e, em função das disponibilidades no mercado e das informações prestadas pelos Estados-Membros, poderá vir a lançar novos procedimentos de adjudicação de contratos conjuntos.

Em segundo lugar, juntamente com os Estados-Membros e a Agência Europeia de Medicamentos, a Comissão criou um grupo diretor executivo para monitorizar qualquer possibilidade de escassez de medicamentos em virtude do COVID-19. A Comissão acompanha igualmente a evolução da situação no âmbito do Grupo de Coordenação dos Dispositivos Médicos (GCDM) e dos seus subgrupos, por exemplo, no que diz respeito à disponibilidade e ao desempenho de diferentes dispositivos de diagnóstico e à cooperação relativa às diferentes abordagens nacionais em matéria de testes de diagnóstico. Por último, prosseguem igualmente os contactos estabelecidos com as principais organizações profissionais de fabricantes e outros operadores económicos, doentes, utilizadores, etc.

¹ Todo este equipamento é importante não só para assegurar a proteção contra o COVID-19, como também em diversos outros domínios para os profissionais de saúde que se consagram à assistência médica (urgências, doenças crónicas, doenças infecciosas, tratamentos oncológicos, operações cirúrgicas, cuidados pessoais, etc.), e ainda para profissionais e utilizadores no âmbito de outras atividades industriais e artesanais (por exemplo, proteção do ambiente e tratamento de resíduos, processos químicos e biológicos, etc.).

Em terceiro lugar, a Comissão está a analisar as necessidades e as capacidades de produção exigidas na Europa, com o objetivo de garantir a disponibilidade de equipamento de proteção e medicamentos nos locais em que são mais necessários. A Comissão apoia os esforços desenvolvidos pelo setor para reagir a esta situação excecional.

Em quarto lugar, podem vir a ser necessárias medidas destinadas a garantir, em caso de escassez, a possibilidade de reservar equipamento médico e de proteção individual no mercado, a fim de o encaminhar para aqueles cujas necessidades são mais prementes. Para o efeito, pode impor-se a adoção de medidas à escala nacional. Quaisquer medidas previstas a nível nacional que restrinjam o acesso ao equipamento médico e de proteção devem ser comunicadas à Comissão, que informará os demais Estados-Membros desse facto, a fim de permitir a apresentação de observações. Para facilitar uma resposta coordenada, a Comissão criará um grupo de trabalho comum. Continuará igualmente a assegurar toda a coordenação necessária para facilitar o intercâmbio de informações, identificar o conjunto de sinergias imprescindíveis e apoiar a aplicação eficaz e coerente das medidas nacionais. As medidas restritivas à escala nacional não devem impedir nem desincentivar as empresas estabelecidas no território nacional de participar em procedimentos de adjudicação de contratos conjuntos a nível da UE.

Alguns Estados-Membros já adotaram ou estão em vias de elaborar medidas nacionais que afetam a disponibilidade de produtos essenciais. Se não forem bem concebidas, essas medidas apresentam o risco de exacerbar os problemas em vez de resolvê-los, nomeadamente se visarem sobretudo limitar o aprovisionamento transfronteiras dos produtos em causa, ao invés de orientá-lo para aqueles que deles mais necessitam, quer no território nacional quer em toda a Europa, evitando simultaneamente a acumulação de existências, as aquisições desencadeadas pelo pânico e perdas decorrentes de uma utilização não prioritária ou até mesmo contraproducente no Estado-Membro em causa. Esses efeitos negativos são suscetíveis de serem ainda mais acentuados no caso de as restrições serem impostas por Estados-Membros que detenham uma posição dominante ou fulcral no mercado de produção, importação e distribuição de equipamento de proteção individual e de dispositivos médicos. As recentes decisões tomadas pelos Estados-Membros no sentido de proibir ou restringir severamente as exportações (abrangendo num caso 1324 produtos, incluindo paracetamóis e dispositivos médicos) contribuem para o risco de escassez noutros Estados-Membros, comprometendo assim a saúde das pessoas que vivem na Europa, pelo que devem ser retificadas de forma urgente.

Em seguida, a Comissão chama a atenção para as disposições jurídicas pertinentes e os objetivos comuns que todas as medidas nacionais devem ter em conta, não só para assegurar a sua legalidade, mas acima de tudo para apoiar os esforços desenvolvidos por todos os Estados-Membros no sentido de atenuar os riscos e o impacto da crise do vírus COVID-19.

2. ENQUADRAMENTO JURÍDICO DAS MEDIDAS NACIONAIS QUE IMPÕEM RESTRIÇÕES

O artigo 35.º do TFUE proíbe a imposição de restrições nacionais às exportações. Nos termos do artigo 36.º, os Estados-Membros podem tomar medidas justificadas por motivos de «proteção da saúde e da vida das pessoas». Essas medidas concretas devem respeitar o princípio da proporcionalidade, ou seja, ser adequadas, necessárias e proporcionadas para atingir esse objetivo, garantindo o abastecimento adequado das pessoas mais carenciadas e prevenindo a ocorrência ou agravamento da escassez de bens considerados essenciais, nomeadamente equipamentos de proteção individual, dispositivos médicos e medicamentos, em todo o território da UE. Isto significa, nomeadamente, o seguinte:

1. A proibição das exportações não pode, por si só, satisfazer o requisito legal de proporcionalidade, pois uma medida desse tipo não garante, por si só, que os produtos chegam às pessoas que deles mais necessitam. Não seria portanto adequada para atingir o objetivo de proteger a saúde de quem vive na Europa. Por exemplo, a proibição das exportações não impede a aquisição ou açambarcamento de bens por pessoas que deles tenham apenas uma necessidade limitada ou nula, não garantindo a canalização dos bens essenciais para onde sejam mais necessários, nomeadamente para as pessoas infetadas ou para os estabelecimentos e o pessoal do setor da saúde.
2. As medidas que não sejam claramente limitadas às necessidades reais, que não disponham de uma motivação sólida e/ou que não tenham uma duração limitada no tempo podem agravar os riscos de escassez e, por conseguinte, são muito suscetíveis de serem desproporcionadas.
3. As medidas que regulam os mercados afetados mediante mecanismos que canalizem os bens essenciais para onde são mais necessários, tanto dentro de cada Estado-Membro como por parte de eventuais adquirentes elegíveis de outros Estados-Membros, podem dar um importante contributo para se formular uma resposta coordenada a nível europeu e assim salvar vidas humanas.
4. A regulação dos preços poderá ser útil para prevenir preços elevados e abusivos, desde que essas regras se apliquem igualmente a todos os operadores interessados, sem discriminação em função da nacionalidade ou do país de estabelecimento, e desde que acompanhadas de outras medidas adequadas para canalizar os bens necessários para os mais carenciados.

ANEXO 3 – AUXÍLIOS ESTATAIS

Auxílios a empresas com problemas graves de liquidez e/ou em risco de falir devido ao surto de COVID-19

Segundo as normas da UE em matéria de auxílios estatais, nomeadamente as Orientações da Comissão relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação, baseadas no artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, os Estados-Membros podem conceder apoio urgente e temporário, sob a forma de empréstimos ou de garantias, a qualquer tipo de empresas em dificuldades. Tais auxílios podem cobrir as necessidades de funcionamento das empresas por um período de seis meses.

Além disso, as empresas que (ainda) não se encontrem em dificuldades podem beneficiar desse apoio caso se deparem com uma necessidades graves de liquidez em virtude de circunstâncias excepcionais e imprevistas, como o surto de COVID-19, segundo as condições aplicáveis, nomeadamente no que se refere ao nível da remuneração a pagar pelo empréstimo ou garantia estatal.

Regra geral, as empresas que tiverem beneficiado desse apoio nos últimos dez anos não podem beneficiar de auxílios adicionais, a fim de evitar que empresas economicamente inviáveis sejam artificialmente mantidas no mercado (o chamado princípio do «auxílio único»). No entanto, em circunstâncias excepcionais e imprevisíveis, como sucede com o surto de COVID-19, a Comissão **está disposta a** aceitar derrogações desta regra, na sequência de notificações individuais.

Além disso, as Orientações relativas aos auxílios de emergência e à reestruturação permitem que os Estados-Membros criem regimes de apoio específicos destinados às PME e às empresas públicas de menor dimensão, nomeadamente para satisfazer graves necessidades de liquidez por um período máximo de 18 meses. A título de exemplo, em fevereiro de 2019, a Comissão aprovou um regime de apoio na Irlanda², no valor de 400 milhões de EUR, a fim de satisfazer as necessidades mais graves em matéria de liquidez e de reestruturação das PME, enquanto medida de preparação para o Brexit. As autoridades irlandesas reverteram agora esse regime numa medida para ajudar as empresas a fazer face ao surto de COVID-19. Existem também regimes de apoio similares noutros Estados-Membros, nomeadamente na Finlândia, França, Alemanha, Polónia e Eslovénia, bem como em determinadas regiões da Áustria, Bélgica e Espanha. Sempre que se mostre necessário, a Comissão está disposta a ajudar os outros Estados-Membros a criarem rapidamente regimes desse tipo. Se, devido ao surto de COVID-19, os Estados-Membros quiserem aumentar o orçamento de regimes já aprovados, qualquer aumento orçamental inferior a 20 % não terá de ser notificado, podendo ser feito por estes diretamente, sem qualquer participação da Comissão. As notificações de aumentos orçamentais superiores a 20 % beneficiam de procedimentos de avaliação simplificados.

Auxílios para compensar as empresas dos prejuízos causados pelo surto de COVID-19

O artigo 107.º, n.º 2, alínea b), do TFUE permite que a Comissão aprove auxílios estatais concedidos pelos Estados-Membros para fazer face a prejuízos causados diretamente por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários.

² SA.53350 (2019/N) – Irlanda – Aumento do orçamento do regime de auxílio (SA.49040, tal como alterado, destinado a cobrir o apoio temporário à reestruturação, a título do SA.50651)

Para poder ser considerado como extraordinário, o acontecimento deve ser i) imprevisível ou difícil de prever; ii) ter uma escala ou impacto económico considerável; iii) ter um carácter extraordinário, ou seja, implicar uma alteração substancial das condições de funcionamento normal do mercado. A Comissão considera que o surto de COVID-19 representa um acontecimento extraordinário para a UE.

As medidas previstas no artigo 107.º, n.º 2, alínea b), do TFUE podem ser direcionadas para apoiar setores específicos (sob a forma de regimes) ou empresas concretas. Por conseguinte, essa possibilidade pode permitir aos Estados-Membros conceber regimes para prestar apoio a qualquer tipo de empresas em setores particularmente afetados (por exemplo, aviação, o turismo ou a hotelaria) ou apoiar individualmente determinadas empresas.

Na conceção desses regimes, os Estados-Membros poderão tirar partido da sua experiência e práticas anteriores. Por exemplo, aquando dos atentados de 11 de setembro de 2001, a Comissão aprovou regimes de apoio em França e na Alemanha, com base no artigo 107.º, n.º 2, alínea b), do TFUE, a fim de cobrir os prejuízos das companhias aéreas incorridos durante o período de 11 a 14 de setembro de 2001 causados pelo encerramento do espaço aéreo na sequência dos atentados³. Além disso, em abril de 2010, no quadro da erupção vulcânica ocorrida na Islândia e da nuvem de cinzas dela resultante, a Comissão aprovou um regime de apoio na Eslovénia destinado a cobrir 60% dos prejuízos das companhias aéreas e dos aeroportos durante o período subsequente (comparativamente com uma situação em que a erupção não tivesse tido lugar), até as companhias poderem voltar a operar normalmente⁴.

O artigo 107.º, n.º 2, alínea b), do TFUE também permite que os Estados-Membros possam compensar os organizadores de eventos (concertos, festivais, torneios desportivos, feiras comerciais ou eventos culturais) se estes forem cancelados em consequência direta de um acontecimento extraordinário no respetivo território. Em 10 de março de 2020, a Comissão recebeu uma notificação da Dinamarca (a primeira e, até à data, única notificação de um auxílio estatal relacionado com o surto de COVID-19) relativa a um regime de indemnização dos organizadores de eventos com mais de 1 000 participantes cancelados em virtude do surto de COVID-19. A Comissão aprovou esta medida logo nas 24 horas seguintes à receção da notificação da Dinamarca. A Comissão está disponível para prestar apoio desse tipo aos Estados-Membros que pretendam aplicar medidas semelhantes.

Qualquer medida adotada ao abrigo do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), do TFUE pressupõe a existência de umnexo de causalidade direto entre o auxílio a conceder e o prejuízo resultante do acontecimento extraordinário para cada beneficiário, devendo esse auxílio ser limitado ao necessário para reparar os prejuízos sofridos. Neste contexto, a Comissão está disponível para colaborar com os Estados-Membros a fim de encontrar soluções viáveis, incluindo, por exemplo, a utilização de dados aproximados para apurar os prejuízos económicos, em conformidade com as normas da UE.

³ SA 269/2002 – Alemanha – Compensação pelos prejuízos diretamente causados pelo encerramento do espaço aéreo externo durante o período compreendido entre 11 e 14 de setembro de 2001; SA 309/2002 – França – Segurança aérea – compensação pelos prejuízos sofridos na sequência dos atentados de 11 de setembro de 2001.

⁴ SA.32163 – Eslovénia – Retificação dos prejuízos das companhias aéreas e aos aeroportos pela atividade sísmica na Islândia e pela nuvem de cinzas dela resultante, em abril de 2010.