



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Educação e Ciência

---

**Relatório**

COM (2020) 441 final

**Relator:** Deputada

Cláudia André

---

*Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que cria um Instrumento de Recuperação da União Europeia para apoiar a recuperação na sequência da pandemia de COVID-19*



Comissão de Educação e Ciência

---

## **ÍNDICE**

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III – CONCLUSÕES**

**PARTE IV - ANEXO**

---

## PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

A Comissão dos Assuntos Europeus (CAE), em cumprimento do disposto na Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o Acompanhamento, Apreciação e Pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do Processo de Construção da União Europeia, remeteu a *“Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que cria um Instrumento de Recuperação da União europeia para apoiar a recuperação na sequência da pandemia de COVID-19”*, COM(2020)441, à Comissão de Educação e Ciência, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

## PARTE II – CONSIDERANDOS

### 1. Objetivo da iniciativa

O regulamento proposto pela Comissão Europeia tem como objetivo criar um Instrumento de Recuperação da União Europeia para apoiar a recuperação na sequência da pandemia de COVID-19.

### 2. Enquadramento da iniciativa

A proposta de regulamento sobre a criação de um novo instrumento de recuperação económica da União Europeia (Next Generation EU) tem na necessidade de apoiar a recuperação na sequência da pandemia de Covid-19 a sua âncora ou âmbito de aplicação, como ressalta dos seus artigos 1.º e 2.º. Esse âmbito, que se identifica com o financiamento de um bloco de medidas de reação às consequências económicas adversas da pandemia.

A crise do coronavírus não tem precedentes. A Comissão Europeia propõe, em conformidade com o artigo 122 do TFUE sobre o Funcionamento da União Europeia, tomar medidas excecionais e temporárias para estimular a recuperação e a resiliência da Europa na sequência da pandemia da COVID-19. O instrumento será financiado no montante de 750 mil milhões previstos no instrumento Next GenerationEU, para além dos recursos previstos nos programas do Quadro Financeiro Plurianual. A Comissão Europeia complementarará os seus próprios

recursos através da contração temporária e excepcional de empréstimos nos mercados financeiros.

O instrumento será excepcional e temporário. O financiamento será possível através da Decisão Recursos Próprios, que permitirá à Comissão financiar-se excepcionalmente no montante máximo de 750 mil milhões de euros, em nome da União, por via da emissão de obrigações, para medidas durante o período de 2021–2024.

O instrumento deve apoiar a recuperação na União na sequência da pandemia de COVID-19 e, em particular, financiar várias medidas para fazer face às consequências económicas adversas da pandemia, nomeadamente medidas de apoio à investigação e à inovação no quadro da resposta à pandemia de COVID-19.

Os fundos poderão a ser utilizados, entre outras coisas, para implementar os planos de recuperação dos Estados Membros.

Esquemáticamente os investimentos serão canalizados através de uma série de instrumentos no âmbito de três pilares.

- **Primeiro Pilar:** Apoio aos Estados-Membros no domínio do investimento e das reformas

O Mecanismo Europeu de Recuperação e Resiliência está integrado no Semestre Europeu e apoia investimentos e reformas, incluindo a dupla transição ecológica e digital (560 mil milhões em subvenções e 250 mil milhões em empréstimos).

A iniciativa REACT-UE complementar os Fundos de Coesão (55 mil milhões). Este apoio é distribuído de acordo com uma nova chave, tendo em conta a medida em que as regiões são afetadas.

O foco está nas autoridades locais, sistemas de saúde, PMEs.

O Fundo de Transição Justa é reforçado em 40 mil milhões. 15 mil milhões de recursos adicionais serão atribuídos ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural.

- **Segundo Pilar** (orientado para os negócios): Estimular o investimento privado

---

O Instrumento de Apoio à Solvabilidade (31 mil milhões) mobilizará recursos privados para apoiar empresas sólidas nos Estados-Membros, regiões e sectores severamente afetados pela crise.

O programa InvestEU reforçado (15,3 mil milhões) fornecerá garantias para o financiamento de investimentos em infraestruturas sustentáveis, I&D, digitalização, etc., através do BEI e dos Bancos Nacionais de Desenvolvimento.

**- Pilar 3: Lições a aprender com a crise**

O RescEU, o Mecanismo de Proteção Civil da União, será alargado e reforçado para que a União se possa preparar e responder a crises futuras, será reforçado em 3,1 mil milhões.

O **Horizonte Europa** será reforçado em 94,4 mil milhões de euros para financiar o apoio europeu às atividades de investigação e inovação relacionadas com a saúde e o clima;

A crise veio sublinhar o valor da cooperação europeia e demonstrou também de forma vívida que a União deve reforçar urgentemente a sua capacidade de resposta a situações de crise e de ser resiliente a choques futuros. A Comissão propõe um novo programa de saúde para reforçar a segurança sanitária e preparar as futuras crises sanitárias.

Para além dos programas individuais, a crise veio sublinhar a importância de a União poder reagir com rapidez e flexibilidade para encontrar uma resposta europeia coordenada. Tal requer, por sua vez, um orçamento da UE mais flexível.

As medidas são executadas no âmbito dos programas específicos da União e em conformidade com os atos da União que estabelecem as regras aplicáveis a esses programas. As medidas em causa incluem a assistência técnica e administrativa necessária para a sua aplicação.

O plano de recuperação começa em 2021 (devido à necessária adaptação da decisão sobre os recursos próprios). Existe uma solução transitória para investimentos em 2020, ou seja, a utilização de recursos do atual Quadro Financeiro Plurianual em vez de fundos emprestados.

---

### 3. Conteúdo da iniciativa

A proposta de regulamento sobre a criação de um novo instrumento de recuperação económica da União Europeia (Next Generation EU) tem na necessidade de apoiar a recuperação na sequência da pandemia de Covid-19 a sua âncora ou âmbito de aplicação, como ressalta dos seus artigos 1.º e 2.º. Esse âmbito, que se identifica com o financiamento de um bloco de medidas de reação às consequências económicas adversas da pandemia.

Da urgência de um plano económico, que comungue os valores da solidariedade europeia e responda aos riscos de engrossamento das disparidades no seio da União, deve nascer, consequentemente, uma solução abrangente para a recuperação da Europa.

Visando a sua concretização, o artigo 3.º afina a agulha do montante do instrumento, definindo o seu financiamento até um montante de 750 000 milhões de Euros a preços de 2018, afetando:

- a) Apoios até ao montante de 433 200 milhões de Euros a preços de 2018 sob a forma de apoios a fundo perdido e de apoio reembolsável por meio de instrumentos financeiros, para programas estruturais e da coesão e para programas de financiamento da recuperação e da resiliência económica e social, aliados a programas relacionados com a saúde, a proteção civil, a investigação e a inovação, o apoio aos territórios na transição para uma economia com impacto neutro no clima, o desenvolvimento das zonas rurais e a prestação de ajuda humanitária fora da União;
- b) Empréstimos aos Estados-Membros até 250 000 milhões de Euros a preços de 2018 para um programa de financiamento da recuperação e da resiliência económica e social por meio do apoio a investimentos e reformas estruturais;
- c) Até 68 000 milhões de Euros a preços de 2018 para o provisionamento de garantias e despesas conexas para programas de apoio a operações de investimento no domínio das políticas internas da União, para programas destinados a reforçar a solvência de empresas economicamente viáveis na União e para programas destinados a promover um crescimento inclusivo e sustentável fora da União. Um montante de 66 800 milhões de Euros a preços de 2018 constitui subvenções ou apoios a fundo perdido que podem ser mobilizados para o apoio aos Estados.

Em suma, cria-se um instrumento económico no valor de 750 000 milhões de Euros, fracionados entre apoios a fundo perdido (500 000 milhões de Euros) e empréstimos garantidos pela União (250 000 milhões de Euros), mas cujo financiamento está dependente de uma autorização que

endosse a União (via Comissão Europeia), de forma temporária e excecional, a financiar-se no seu montante global, para aumentar o limite máximo dos seus recursos próprios de modo a poder suportar os passivos e os passivos contingentes decorrentes dos empréstimos aos Estados-Membros.

O artigo 4.º da proposta de ato legislativo aporta os prazos de aplicação dos fundos, balizando-os temporalmente, quer quanto a apoios quer quanto a empréstimos, por referência a operações aprovadas até 31 de dezembro de 2024.

#### **4. Base jurídica e Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade**

O artigo 122.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia dita a base jurídica da proposta de regulamento, dele derivando a possibilidade de “o Conselho, sob proposta da Comissão, pode(r) decidir, num espírito de solidariedade entre os Estados-Membros, das medidas adequadas à situação económica”, o que, sem embargo da natureza meramente exemplificativa da cláusula contida na parte final da previsão normativa, preenche-se indiscutivelmente face à contingência política, sanitária e económica atual, sem precedentes e caracterizada por graves dificuldades, de jaez excecional, que os Estados-Membros não podem controlar nem combater à escala fronteiriça. Por isso – pela excecionalidade –, é mister dotar a União, como um todo e nessa medida os seus Estados-Membros como partes integrantes, de um acervo de medidas temporárias e excecionais para apoiar a recuperação e a resiliência económicas.

Ademais, os vetores da subsidiariedade e da proporcionalidade da ação legislativa proposta revelam-se também acautelados e em linha com o artigo 5.º do Tratado da União Europeia e com o Protocolo n.º 2, relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade.

A respeito do novo instrumento de recuperação económica, é claro que os objetivos por si almejados não podem ser suficientemente concretizados pelos Estados-Membros de forma isolada, em razão da escala das medidas que precisam de ser adotadas, reclamando-se por isso ações maximalistas que os Estados não estão em condições de tomar, em particular sob a forma de “estabilizadores automáticos”, a par com medidas económicas e financeiras discricionárias,

---

através de um aumento significativo, rápido e orientado das despesas discricionárias. Suprindo, pois, as limitações de financiamento de cada Estado individualmente considerado, sobretudo dos que têm menor margem orçamental, o instrumento de mobilização denota o espírito de solidariedade europeu e permite, concomitantemente, que as despesas sejam efetuadas com base numa estratégia económica coerente e coordenada entre os Estados-Membros.

Sumariamente, pois, veem-se preenchidas as condições necessárias para que as instituições da União intervenham em nome do princípio da subsidiariedade:

- a) não se tratar de um domínio da competência exclusiva da União (isto é, deve ser uma competência não exclusiva);
- b) os objetivos da ação considerada não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros (necessidade);
- c) devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, esta pode ser mais bem alcançada ao nível da União (valor acrescentado).

No que tange ao princípio da proporcionalidade, o volume financeiro mobilizado justifica-se pela circunstância económica presente, que não encontra precedentes históricos, mas é limitado quanto à sua duração temporal e possibilidades de aplicação, porquanto fica condicionado a uma utilização estritamente limitada a uma resposta proporcionada aos impactos desta crise e apenas até 2024.

Por fim, observe-se que a escolha do instrumento jurídico do regulamento europeu é fruto das características deste ato jurídico, concomitantemente um ato legislativo à luz do artigo 289.º, diapasão da sua aplicabilidade imediata e direta à face dos ordenamentos jurídicos estaduais, bem como da sua obrigatoriedade própria (artigo 288.º do TFUE).

### **PARTE III – CONCLUSÕES**

Em face do exposto, a Comissão de Educação e Ciência conclui o seguinte:

1. A Comissão dos Assuntos Europeus remeteu a presente iniciativa à Comissão de Educação e Ciência, para que esta se pronunciasse em concreto sobre a mesma.



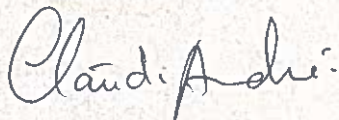
2. A presente iniciativa da Comissão é uma Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que que cria um Instrumento de Recuperação da União europeia para apoiar a recuperação na sequência da pandemia de COVID-19.
3. O regulamento proposto respeita os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.
4. A Comissão de Educação e Ciência dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

**PARTE IV- Anexo**

Nota técnica datada de 23 de junho de 2020

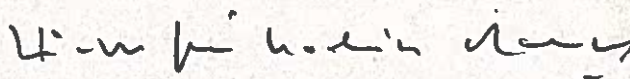
Palácio de S. Bento, 28 de junho de 2020

**A Deputada Relatora**



**(Cláudia André)**

**O Presidente da Comissão**



**(Firmino Marques)**

