

4ª PRESIDÊNCIA  
PORTUGUESA DA UE:

# O QUE SE FEZ E O QUE FICA PARA O FUTURO

# PPUE: HOUE MAIS AMBIÇÃO DO QUE CONCRETIZAÇÃO

A **SEDES – Associação para o Desenvolvimento Económico e Social** e a **Nossa Europa** apresentaram no, início do ano, um Documento sobre a Presidência Portuguesa do Conselho da UE (PPUE) intitulado **“Uma oportunidade a não perder”**. Nesse Documento sublinhámos o património de respeito e prestígio que Portugal granjeou com as 3 Presidências anteriores (1992, 2000 e 2007) e enumerámos 7 áreas prioritárias:

- 1. O combate à pandemia, a vacinação e a Saúde Pública**
- 2. A urgência da recuperação económica e da coesão**
- 3. A aposta no reforço do Pilar Social e da liderança na Inovação Social**
- 4. A defesa e proteção do Estado de Direito e da Democracia**
- 5. O relançamento do diálogo transatlântico com os EUA**
- 6. O acompanhamento do processo de saída do Reino Unido da UE**
- 7. A Conferência sobre o Futuro da Europa**

Terminada a Presidência, que a **Nossa Europa** e a **SEDES – Associação para o Desenvolvimento Económico e Social** acompanharam atentamente, urge reconhecer que **a grande ambição** que todos colocámos na Presidência portuguesa **não teve correspondência nas realizações**.

É verdade que **a PPUE foi exercida no contexto de uma realidade sem precedentes** no contexto mundial, europeu e nacional. A pandemia da Covid-19 representa a maior **emergência sanitária** do último século e tanto a doença como as necessárias medidas de combate à sua propagação têm consequências imediatas: uma **crise económica severa** (entretanto mitigada pelo natural processo de recuperação acelerado pela reabertura das economias, que os PRR nacionais deverão potenciar), que é simétrica (tanto do lado da oferta como da procura) e horizontal (afecta todos os cidadãos), bem como uma **crise social** em potência, com origem no aumento do desemprego e da situação particular das pessoas e famílias com menos rendimentos.

E é justo reconhecer que **a pandemia condicionou fortemente a PPUE**. A limitação dos eventos, a grande dificuldade em promover reuniões não virtuais (o que impediu a Cimeira UE-África) e a concentração política e mediática (e do esforço de muitas administrações nacionais) no combate ao COVID-19 limitaram fortemente o sucesso da Presidência portuguesa. Se acrescentarmos a dificuldade em obter decisões do Conselho em diversas matérias, encontramos um quadro que conduziu a **menos concretizações do que era desejado**.

## DOSSIERS LEGISLATIVOS: CONTINUIDADE E PROGRESSO

Como reforço do processo de co-decisão (operado pelo Tratado de Lisboa) as **Presidências têm um papel reforçado nos processos legislativos**, ao negociar não apenas a Posição Comum no Conselho, mas também os compromissos com o Parlamento Europeu.

Os principais **processos legislativos são mais longos que um semestre** e, por isso, o impacto das presidências é relativo, mas essencial para a aceleração ou desaceleração de decisões essenciais para o futuro da União. A duração dos processos legislativos leva a que **os sucessos obtidos em cada dossier devam ser justamente atribuídos a todas as Presidências** (e são várias) que contribuíram para cada um deles. Caberá à Presidência portuguesa o justo reconhecimento do trabalho discreto em diversos diplomas que serão fechados por outras Presidências no futuro.

Neste semestre, a **PPUE logrou concluir alguns** que são ou relevantes ou urgentes. Exemplos, entre vários outros, são:

- A **Lei do Clima** que, ainda que alguns critiquem por não acompanhar totalmente os Acordos de Paris, constitui um passo em frente, com objectivos concretos e ambiciosos e mecanismos de acompanhamento e avaliação regular até 2050.
- A **revisão da Política Agrícola Comum (PAC)**, com destaque para o acentuar do *greening*, conciliando a economia agrícola com os desafios ambientais e climáticos.
- O **Certificado Digital covid-19** (proposto, negociado e aprovado em tempo recorde), muito embora a sua eficácia dependa de cada Estado-Membro, como se viu recentemente nas decisões da Alemanha relativamente à circulação de pessoas provindas de Portugal.
- **Transparência Fiscal para Multinacionais**. A Directiva *Public Country-by-Country Reporting* que se arrastava há anos, foi concluída e caberá agora aos Estados-Membros transporem para o direito nacional nos próximos 18 meses.

Dos dossiers que **continuam sem solução** destacam-se:

- O **pacote das migrações**, que continua a arrastar-se, sobretudo por falta de acordo entre os Estados-Membros;
- A concretização de **recursos próprios**, essenciais para o recurso ao financiamento pelos mercados.

## TRÊS PRIORIDADES COM SUCESSO MODERADO

A PPUE apresentou um conjunto de prioridades, inseridas no contexto do trio de presidências em que estava inserida (Alemanha – Portugal – Eslovénia), que revelava uma tríade de matérias em que estaria particularmente empenhada: a **recuperação económica** da crise pandémica, a afirmação do carácter social do projecto de integração europeia e a **afirmação internacional da União** com o relançamento de parcerias estratégicas com África e Índia.

Nestas áreas verificaram-se avanços importantes, mas há que reconhecer que poderiam ter sido mais impactantes e mais bem-sucedidos.

- **Recuperação e Resiliência**

O trabalho da Presidência foi constante e largamente eficaz. O trabalho que se realizou para a **aprovação urgente dos programas-quadro do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027**, que permitirão implementar os fundos comunitários, a pressão para a **rápida aprovação dos PRR** (sendo certo que alguns Estados-Membros ainda nem sequer os apresentaram) e a **aceleração dos processos nacionais de ratificação dos recursos próprios** (o que viabilizará o acesso ao financiamento pelos mercados) são bons exemplos.

No que diz respeito à Decisão sobre os Recursos Próprios, finalmente ratificada por todos os Estados-Membros, lamenta-se a demora neste processo, particularmente sensível e moroso. **A introdução de novos recursos próprios é essencial para garantir o pagamento dos empréstimos de larga escala que financiarão o Plano de Recuperação.** É particularmente importante avançar, quanto antes, para propostas legislativas relativas a uma matéria colectável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (entretanto reformulada pela Comissão e que espera por decisão do Parlamento e do Conselho), a tributação dos serviços digitais (nomeadamente dos “gigantes” digitais), um recurso baseado nas transações financeiras, as receitas do regime de comércio de licenças de emissão, uma contribuição relativa aos plásticos e um mecanismo de ajustamento das emissões de carbono nas fronteiras. Teria sido importante, também, contar com uma posição do Conselho sobre a reforma dos actuais recursos próprios, designadamente no que diz respeito aos reembolsos e correcções, à utilização de receitas de multas e coimas aplicadas pela Comissão e à simplificação do recurso baseado no IVA.

Depois do trabalho feito, lamenta-se que **não tenha sido possível aprovar os primeiros PRR's no Conselho, durante a Presidência portuguesa.** A verdade é que Fundos relativamente aos quais se gerou tanta expectativa após a negociação bem-sucedida no ano passado, durante a Presidência alemã, acabaram por não ver a luz do dia durante os primeiros seis meses de 2021.

- **Cimeira Social**

A Cimeira Social foi considerada o evento central da PPUE. No final de 2017, em Gotemburgo, acordou-se o que deveria ser o **Pilar Europeu dos Direitos Sociais**, mas desde aí pouco se avançou.

A decisão da presidência portuguesa de recolocar o assunto em cima da mesa mereceu o nosso aplauso e avançámos com sugestões concretas ligadas à **Inovação Social** que, na nossa opinião, poderiam ter sido materializadas com maior sucesso nesta importante iniciativa.

É de **saudar o alargamento aos parceiros sociais** das conclusões da Cimeira. De facto, estas não resultam apenas da vontade das instituições europeias, mas envolvem também os representantes dos trabalhadores e dos empresários. Isso é inovador e merece uma nota positiva.

Preocupante é, porém, a **vinculação a objectivos e metas bem concretos que não dependem dos órgãos europeus** porque se inscrevem nas competências nacionais. Taxas de emprego, oferta de educação para adultos, redução do número de pessoas e de crianças em situação de pobreza ou de risco de exclusão social são de aplaudir mas se não forem objecto de decisões dos governos nacionais vão piorar em vez de melhorar e permitir que se diga que as promessas que a “Europa” fez não tiveram qualquer valor. **Não parece prudente** ou sequer inteligente **fixar metas em áreas onde não se tem competência** ou ela é muito limitada.

- **Cimeira UE/Índia**

Na impossibilidade conhecida de celebrar a importante **Cimeira UE/África** (por não ser possível uma Cimeira presencial e não ser desejada por muitos dos protagonistas uma Cimeira virtual) a Cimeira **UE/ÍNDIA** revestia-se de um significado reforçado. Não se trata apenas de intensificar a relação com um País que tem quase 1,4 mil milhões de habitantes, mas de recordar que, para a UE, a **China não é a única grande potência** na região do Indo-Pacífico.

O agravar da pandemia na Índia e a **impossibilidade da presença do Primeiro-Ministro Modi** (a juntar à ausência de presenças como Angela Merkel, Rutte, entre outros) retiraram um pouco de brilho a um dos momentos mais esperados da PPUE.

# LEGADOS PARA AS FUTURAS PRESIDÊNCIAS

O que não foi feito, porque as condições não o permitiram ou porque não se conseguiram formar as maiorias necessárias à adopção das decisões, **constitui sempre parte do legado** de cada Presidência, que fica para as que se lhe seguem. O tempo de decisão faz com que nem tudo seja possível em 6 meses, mas importa prosseguir, valorizando o esforço desenvolvido e o caminho percorrido.

Destacamos 5 áreas:

- **PRR e Recursos Próprios**

Caberá às próximas presidências lograr a **urgente aprovação dos PRR**. Estamos com muito atraso e precisamos dos recursos para recuperar a economia e as sociedades.

E se é verdade que a materialização dos recursos próprios depende da existência de uma proposta da Comissão Europeia, não é menos verdade que a Presidência, em vez de reactiva (como parece ter sido a PPUE nesta matéria), devia ser pró-activa e suscitar a reflexão e o debate com a Comissão e o Parlamento, que permita explorar soluções concretas e facilitar o caminho do compromisso com vista à rápida adopção das medidas a encontrar.

A Comissão apresentou uma iniciativa legislativa no início da Presidência eslovena e é imperioso que ela seja **debatida, negociada e aprovada quanto antes**.

Importa referir, ainda, que os **PRR** (alguns dos quais já aprovados pela presidência eslovena) devem ser executados, em toda a sua extensão, de **forma célere, transparente, eficaz, rigorosa** e com os mais elevados padrões de participação dos interessados. A crise económica severa (que os PRR nacionais pretendem inverter) que a Europa enfrenta exige esse compromisso, que tem de ser partilhado entre as instituições europeias e os governos dos Estados-Membros. Neste contexto, importa ter em consideração os **efeitos acessórios** desta onda de financiamento, designadamente em matéria de **inflação**, matéria que já está em debate no quadro do processo de revisão da estratégia de política monetária do Banco Central Europeu (em que as autoridades portuguesas devem participar empenhadamente).

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência teve uma aprovação tardia e está a ter uma execução mais lenta que o desejável, o que prejudica gravemente a competitividade da economia europeia face a concorrentes, como a norte-americana. Ainda assim, a sua conjugação com a política monetária (nomeadamente o Programa de Compras de Emergência Pandémica – que é temporário – e o programa de *Quantitative Easing*) deve ser alvo de avaliação ponderada pelo Conselho, de forma a evitar um “sobreaquecimento da economia da UE”.

- **Conferência sobre o Futuro da Europa**

A pandemia foi a principal responsável pelo atraso do processo da Conferência sobre o Futuro da Europa, em que tanto se empenhou o Presidente Macron. Com efeito, **estamos com um ano de atraso** que poderia ser maior se a PPUE não tivesse conseguido ultrapassar o bloqueio e envolvido as três instituições (Parlamento, Conselho e Comissão).

Embora a solução de uma Presidência tripartida (e pouco estável no que diz respeito ao Conselho, que muda o seu representante de 6 em 6 meses) tenha sido algo controversa, a verdade é que agora há condições para prosseguir. Esta iniciativa é da maior relevância e foi lançada durante a PPUE. Infelizmente, as circunstâncias políticas do seu lançamento (com a indecisão sobre a estrutura que liderará o processo), a incerteza face à crise pandémica e o calendário apertado para os seus resultados, fizeram do lançamento um momento menos mediático do que deveria ter sido e a forma de participação dos cidadãos europeus ainda não é clara.

O problema parece, porém, continuar a ser o do calendário, uma vez que Macron quer fechar o processo a tempo da Presidência francesa (e das eleições presidenciais no seu País). Caberá às próximas Presidências **assegurar que a pressão da velocidade não compromete a integridade e seriedade do processo**. Fazer as coisas à pressa e desiludir quem, na sociedade civil, participa de forma séria, pode dar azo aos que sugerem que os processos de auscultação dos cidadãos são meros actos pró-forma para “legitimar” conclusões pré-cozinhas.

O que é necessário, a esta altura, além de **garantir maior envolvimento da sociedade civil, é determinar com clareza quais os objectivos** da Conferência e que consequência se quer retirar das suas conclusões.

- **Estado de Direito**

Para aqueles que se reveem numa Europa dos valores e das pessoas, a UE é mais do que o Euro e o Mercado Interno. É a Europa da Carta dos Direitos Fundamentais e do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. É a Europa dos Cidadãos.

Uma Europa onde não pode haver espaço para violar o Estado de Direito e espezinhar direitos e valores fundamentais.

A Presidência alemã foi firme ao recusar a chantagem dos que ameaçavam bloquear a aprovação dos instrumentos financeiros se fosse considerada a condicionalidade do respeito pelos princípios do Estado de Direito. Estão propostos procedimentos contra a Polónia e contra a Hungria, por iniciativa da Comissão e do Parlamento Europeu. Mas **nada aconteceu durante a PPUE**. Teria sido desejável que o Conselho se tivesse revelado mais firme em matéria de salvaguarda do Estado de Direito, que não debateu, o que teve como consequência uma desprotecção efectiva dos direitos dos cidadãos em alguns Estados-Membro. A isto acresce a **não aplicação do mecanismo de condicionalidade do Estado de Direito**, que representa uma passividade da Comissão que foi, justamente, criticada pelo Parlamento Europeu.

A despeito de ser indiscutível que é **preciso tomar passos concretos**, não se espera muito empenho da presidência eslovena (cujo PM manteve sempre alguma proximidade a Órban) e não há expectativas que a presidência francesa (com eleições presidenciais no mesmo ano) avance significativamente. **Se assim for será um legado uma vez mais adiado**.

- **União para a Saúde**

A resposta à emergência sanitária que (ainda) vivemos foi, naturalmente, uma das mais importantes prioridades da PPUE, mas nesta matéria, além de faltarem competências à União, os instrumentos mais relevantes estão na disponibilidade da Comissão e não tanto do Conselho.

Ainda assim, **o Conselho podia e devia ter tido um papel mais preponderante** no debate sobre a solidariedade entre Estados-Membros em matéria de **distribuição de vacinas** e, sobretudo, em matéria de garantias dos direitos de livre circulação dos cidadãos europeus, que foi fortemente prejudicada pelas disparidades nas respostas de gestão de fronteiras internas.

Para futuro, no quadro da discussão da “**União para a Saúde**”, o exemplo da política de vacinação a nível europeu nestas circunstâncias, deve servir para nortear a construção de mecanismos de solidariedade mais céleres e eficazes.

- **Espaço de Livre Circulação**

A liberdade de circulação, nas suas quatro vertentes (pessoas, bens, serviços e capitais) é um adquirido europeu que os cidadãos valorizam. Se é verdade que a pandemia introduziu novas dificuldades à livre circulação de pessoas, não é menos evidente que se arrasta, no Conselho, há demasiado tempo, a procura de um consenso relativamente à **urgente reforma de Schengen**.

A prudência e a segurança nunca são inimigas da Liberdade e cabe às instituições europeias e aos Estados-Membros adotarem as medidas necessárias ao restabelecimento da livre circulação no espaço europeu.

APPUE não decidiu – porque também não lhe foram apresentadas iniciativas legislativas concretas – nada sobre um modelo jurídico europeu para a garantia da livre circulação em situação de emergência (evitando as decisões *ad hoc* que geraram uma grande incerteza para cidadãos e empresas).

**A Comissão tem de ser ágil** na apresentação de iniciativas legislativas nesta matéria e o Parlamento e o Conselho têm de conseguir, sem mais delongas, um acordo que se transforme em legislação mais ambiciosa.

