COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 2

ANEXO

do

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

relativo à execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência

ANEXO II: Elegibilidade das medidas ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência — Data de início das medidas elegíveis.

Nas fases iniciais da crise da COVID-19, os Estados-Membros aplicaram, individual e coletivamente, uma série de medidas para proteger os cidadãos e as empresas, bem como para facilitar a gestão da crise e de futuras crises. Embora tais medidas tenham tido, por vezes, custos orçamentais elevados, foram fundamentais para proteger a coesão económica, social e territorial, atenuando o impacto social e económico da crise e ajudando os Estados-Membros a título individual e a União no seu conjunto a enfrentar a crise. A ação célere da Comissão, dos Estados-Membros, do Parlamento Europeu e do Conselho no sentido de propor e aprovar o NextGenerationEU, em especial o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), estabilizou as expectativas, quer do mercado, quer da sociedade. No entanto, decorreu algum tempo entre o início da crise e o início da execução do MRR.

Para apoiar medidas que, de outro modo, poderiam ter sido suspensas devido aos elevados encargos orçamentais que a crise impôs aos Estados-Membros, bem como para apoiar uma resposta política célere à crise da COVID-19, o Parlamento Europeu e o Conselho introduziram uma cláusula de «retroatividade» no Regulamento MRR. A intenção subjacente a esta cláusula de «retroatividade» era apoiar a resposta política célere dos Estados-Membros. Além disso, com base nos ensinamentos retirados da recente crise na Europa, a intenção era assegurar que os Estados-Membros não cessassem nem reduzissem os investimentos no contexto da grave crise económica e social causada pela pandemia, a fim de não agravar ainda mais a contração económica. Por conseguinte, o artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento MRR especifica que apenas «[a]s medidas iniciadas em 1 de fevereiro de 2020 são elegíveis desde que cumpram os requisitos estabelecidos no presente regulamento». Foi aditada uma disposição semelhante com a mesma lógica quando o Regulamento MRR foi alterado para acrescentar os capítulos REPowerEU (as medidas «só são elegíveis para constar dos capítulos REPowerEU caso tenham início em 1 de fevereiro de 2022»). Por conseguinte, um dos principais aspetos que os Estados-Membros e a Comissão tiveram de ter em conta na conceção e avaliação dos planos de recuperação e resiliência foi determinar quando se considerou que uma medida teve início.

Uma medida começa com a aplicação no terreno.

O Regulamento MRR não define com precisão o conceito de «início», mas fornece indicações quanto ao seu significado. Nomeadamente, uma vez que os Estados-Membros têm de apresentar os custos totais estimados das medidas que devem ter «tido início» após 1

de fevereiro de 2020, é razoável concluir que todos os custos devem ocorrer em termos estatísticos após essa data.

Em termos estatísticos, as despesas e os ativos só são registados quando um projeto começa a ser executado. Ao abrigo do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 2010)[1], a contabilidade pública funciona numa base de especialização económica, o que significa que as operações são registadas quando o valor económico é criado, transformado, trocado, transferido ou extinto. O valor económico só começa a ser criado quando tem início a aplicação de uma medida no terreno. Esta abordagem garante que as atividades económicas são representadas com exatidão no período em que ocorrem efetivamente. Este método contrasta com a contabilidade de caixa, em que as operações são registadas quando o dinheiro é recebido ou pago, o que geralmente ocorre algum tempo após a conclusão de uma operação e a emissão de uma fatura.

A ênfase na execução efetiva da medida, quando os custos se concretizam efetivamente, justifica-se ainda pelo facto de a assinatura de um contrato não corresponder necessariamente ao início de uma medida. As medidas de investimento público são geralmente precedidas de várias fases de planeamento, orçamentação, contratação pública e preparação. As fases preparatórias incluem a negociação e a assinatura de um ou mais acordos contratuais, que contêm geralmente cláusulas que regem condições como precedentes, resolução e rescisão, incumprimento de obrigações e casos de força maior. Essas cláusulas podem impedir a continuação de obras, ou mesmo o seu início, quando se verificar que essas cláusulas são particularmente importantes numa pandemia mundial. Por conseguinte, a assinatura de acordos contratuais não corresponde ao início de uma medida. Tal interpretação seria contrária à intenção dos colegisladores e à lógica de intervenção do MRR, uma vez que resultaria na exclusão de várias medidas, caso os Estados-Membros decidissem não adiar ou não rescindir os contratos e, pelo contrário, iniciar a sua execução e beneficiar do apoio do MRR.

Por conseguinte, em conformidade com os princípios estatísticos e jurídicos acima referidos, o início de uma medida foi interpretado como o início da execução da medida no terreno. Esta interpretação assegura a coerência com a lógica e os princípios do Regulamento MRR e com a natureza do MRR baseada no desempenho. Quando começa a ser criado valor económico é que se pode considerar que a execução de uma medida teve início.

Orientações da Comissão aplicam os princípios do regulamento

A Comissão forneceu orientações aos Estados-Membros sobre a forma de interpretar e aplicar a cláusula de retroatividade. Em conformidade com os princípios estabelecidos

[1] O Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 2010) é o quadro das contas nacionais da UE coerente com as orientações internacionais em matéria de contabilidade nacional. Os Estados-Membros da UE devem seguir este quadro estatístico macroeconómico quando elaboram as suas contas nacionais.

pelos colegisladores no regulamento, o SEC 2010 e a natureza do instrumento baseada no desempenho, a Comissão emitiu orientações aos Estados-Membros em fevereiro de 2021[2], especificando que as medidas só podem ser apoiadas na medida em que a sua execução (para a qual são incorridos os custos) só tenha tido início em 1 de fevereiro de 2020 ou após essa data.

Além disso, as orientações fornecidas pelos serviços da Comissão às autoridades nacionais responsáveis pela execução do MRR, em resposta a perguntas das mesmas, especificaram melhor como interpretar o «início» de uma medida: os projetos cuja fase de preparação e fase inicial (incluindo a contratação pública) tenham sido lançados antes de 1 de fevereiro de 2020 só podem ser considerados elegíveis para financiamento do MRR para fases ou subprojetos claramente definidos que sejam executados após 1 de fevereiro de 2020 e cujos custos totais sejam registados [em termos do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 2010)] após 1 de fevereiro de 2020.

Comissão aplica essas orientações para garantir a coerência

Na sua avaliação dos planos e da elegibilidade das medidas nos termos do artigo 17.º, n.º 2, a Comissão aplica, por conseguinte, dois testes essenciais para garantir a conformidade com os princípios acima referidos.

1) A aplicação da medida proposta só teve início em ou após 1 de fevereiro? e
2) Os custos incorridos com essa execução só tiveram início em ou após 1 de fevereiro? Concretamente, todos os custos estão registados [em termos do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 2010)] após 1 de fevereiro de 2020?

Os exemplos que se seguem ilustram a forma como a Comissão aplica estes dois testes essenciais:

Exemplo 1:

- Um Estado-Membro assina, em dezembro de 2019, um contrato para obras de construção de uma nova linha ferroviária que liga duas cidades regionais, criando capacidade adicional no transporte ferroviário.
- Excertos do livro de registo da obra assinado pelo contratante, bem como a primeira fatura emitida por este, demonstram que o trabalho efetivo no estaleiro teve início em março de 2020.
- Por conseguinte, a Comissão considera que i) uma fase de preparação claramente definida que não faz parte da medida do MRR (assinatura do contrato) ocorreu antes de 1 de fevereiro de 2020, ao passo que ii) uma fase de execução claramente definida que faz parte da medida do MRR (ou seja, os trabalhos de construção efetivos) teve início

[2] https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en?prefLang=pt.

após 1 de fevereiro de 2020 e que iii) todos os custos dessa fase de execução estão registados nos termos do SEC 2010 após 1 de fevereiro de 2020.

Exemplo 2:

- Um Estado-Membro emite, em dezembro de 2019, ordens de compra para a aquisição de equipamento informático.
- A guia de transporte ou de entrega que certifica a transferência dos bens do vendedor para a entidade compradora data de março de 2020.
- Por conseguinte, a Comissão considera que i) uma fase de contratação claramente definida [que não faz parte da medida MRR] (ordens de compra) ocorreu antes de 1 de fevereiro de 2020, ao passo que ii) uma fase de execução claramente definida que faz parte da medida do MRR (ou seja, a entrega, a instalação e a operacionalização) teve início após 1 de fevereiro de 2020 e que iii) todos os custos dessa fase estão registados nos termos do SEC 2010 após 1 de fevereiro de 2020.

Exemplo 3:

- Um Estado-Membro solicita apoio do MRR para a eletrificação de uma linha ferroviária entre duas grandes cidades, no âmbito de um projeto de modernização adotado em 2019 relativo a um troço de caminho de ferro mais longo do que o referido no PRR.
- O contrato para a eletrificação de toda a linha ferroviária é assinado com o contratante em dezembro de 2019.
- Os trabalhos na via-férrea entre as duas cidades têm início em abril de 2022, conforme atestado pela documentação do projeto prevista no contrato.
- Por conseguinte, a Comissão considera que i) uma fase de contratação claramente definida que não faz parte da medida do MRR (ordens de compra) ocorreu antes de 1 de fevereiro de 2020, ao passo que ii) um subprojeto de execução claramente definido que faz parte da medida do MRR teve início após 1 de fevereiro de 2020 e que iii) todos os custos dessa fase estão registados nos termos do SEC 2010 após 1 de fevereiro de 2020.