COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 3

ANEXO

do

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

relativo à execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência

ANEXO III: Elegibilidade das medidas ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência — Substituição das despesas orçamentais nacionais recorrentes.

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência concede apoio financeiro aos Estados-Membros, tendo em vista atingir os marcos e as metas das reformas e dos investimentos estabelecidos nos planos de recuperação e resiliência. Para a concessão desse apoio financeiro, é necessário cumprir um conjunto de disposições em matéria de elegibilidade.

As despesas orçamentais nacionais recorrentes são as despesas de um Estado-Membro a partir do respetivo orçamento nacional que ocorrem de forma repetida. Um exemplo típico de tais despesas são os custos com pessoal, que resultam em despesas mensais.

Regra geral, a substituição das despesas orçamentais nacionais recorrentes por apoio do MRR tem um valor acrescentado europeu questionável e suscita preocupações quanto à sustentabilidade dessas despesas após a vigência do MRR. No entanto, recorde-se que o MRR foi criado num contexto específico — nomeadamente o da pandemia de COVID-19 — em que foi indicado que poderia haver razões para substituir essas despesas, por exemplo, para apoiar um aumento do pessoal nos hospitais.

Neste contexto, o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento MRR exige que «[o] apoio ao abrigo do mecanismo não substitu[a], exceto em casos devidamente justificados, as despesas orçamentais nacionais recorrentes». Esta disposição, enquanto tal, proíbe, de um modo geral, a substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes por apoio do MRR, mas permite-a em casos devidamente justificados.

Para aplicar esta disposição do Regulamento MRR, podem ser efetuados quatro testes cumulativos:

1. A medida envolve despesas orçamentais diretamente relacionadas com a medida proposta?
2. Em caso afirmativo, essas despesas são de natureza recorrente?
3. Em caso afirmativo, o apoio financeiro do MRR substitui essas despesas recorrentes?
4. Em caso afirmativo, não se trata de uma utilização devidamente justificada?

Se os quatro testes forem afirmativos, a medida proposta não estará em conformidade com o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento MRR e, como tal, não será elegível para apoio do MRR.

Na sua avaliação dos planos de recuperação e resiliência dos Estados-Membros, a Comissão utiliza estes quatro testes para determinar a elegibilidade das medidas e a conformidade do plano de recuperação e resiliência com o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento MRR. A fim de clarificar a forma como a Comissão aplicou estes testes, cada um é explicado individualmente.

A medida envolve despesas orçamentais diretamente relacionadas com a medida proposta?

As potenciais medidas não elegíveis são identificadas, em primeiro lugar, analisando se essa medida tem despesas orçamentais nacionais diretamente ligadas à medida proposta. Por exemplo, uma medida de construção de uma turbina eólica tem custos de construção diretamente ligados à aplicação da medida. Pelo contrário, uma medida de adoção de legislação não significa, por exemplo, que os salários dos funcionários públicos que a elaboram devam ser automaticamente considerados despesas orçamentais nacionais diretamente ligadas a essa medida, em especial quando esses custos se teriam concretizado independentemente de a medida ser aplicada ou não.

Os custos declarados por um Estado-Membro associados a essa medida são analisados, uma vez que um Estado-Membro não pode declarar um custo como a ser suportado pelo MRR e, ao mesmo tempo, considerar que não está diretamente ligado à medida proposta.

Em caso afirmativo, essas despesas são de natureza recorrente?

Caso uma medida envolva despesas orçamentais nacionais que lhe estejam diretamente associadas, é necessário analisar se essas despesas são de natureza recorrente, ou seja, se ocorrem de forma repetida. Essa forma repetida implica que deve concretizar-se mais do que uma vez, com um certo grau de periodicidade (por exemplo, semanal, mensal ou anual). Exemplos de tais custos recorrentes podem incluir salários, custos de manutenção ou taxas de serviço ou de subscrição.

O facto de, em algum momento anterior, o Estado-Membro ter incorrido num custo único que é então repetido para cumprir uma medida do MRR não implica que as despesas sejam recorrentes. Por exemplo, caso um Estado-Membro tenha anteriormente incorrido em custos para a realização de um estudo ou inquérito, tal não o impede de incluir os custos estimados de um novo estudo ou inquérito no âmbito de uma medida PRR.

Em caso afirmativo, o apoio financeiro do MRR substitui essas despesas recorrentes?

Caso uma medida envolva despesas orçamentais nacionais que lhe estejam diretamente associadas e que sejam de natureza recorrente, é necessário analisar se o MRR substitui essas despesas.

Em conformidade com o artigo 18.º, n.º 4, alínea k), do Regulamento MRR, os Estados-Membros devem determinar os custos totais estimados das reformas e dos investimentos constantes do plano de recuperação e resiliência. Se o Estado-Membro apresentar no seu PRR essas despesas como custos estimados, é evidente que o MRR apoiaria financeiramente essas despesas e, como tal, substituiria as despesas nacionais recorrentes.

O que precede é relevante apenas para as medidas para as quais os Estados-Membros tenham apresentado custos estimados, uma vez que a avaliação sobre se esses custos constituem despesas nacionais recorrentes que não podem ser apoiadas ao abrigo do MRR pressupõe que os Estados-Membros apresentem esses custos como parte do seu plano. Se o Estado-Membro não incluir qualquer custo estimado para essa medida, a inclusão da mesma não é tida em conta no cálculo da contribuição financeira dos Estados-Membros ao abrigo do MRR e, como tal, o Estado-Membro não inclui qualquer custo estimado para que o MRR a apoie financeiramente. A este respeito, o MRR não pode substituir as despesas orçamentais nacionais realizadas para essa medida (ou para uma parte da medida não abrangida ao abrigo do MRR), mesmo que se trate de despesas recorrentes. Tal deve-se ao facto de não se ter verificado qualquer substituição.

Em caso afirmativo, não se trata de uma utilização devidamente justificada?

Por último, caso uma medida envolva despesas orçamentais nacionais que lhe estejam diretamente associadas, que sejam de natureza recorrente e que o MRR apoie financeiramente, é necessário analisar se a sua substituição pelo apoio do MRR pode ser devidamente justificada e, como tal, permitida pela exceção prevista no artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento MRR.

O regulamento não prevê critérios exatos para o que deve ser considerado um caso devidamente justificado. Os serviços da Comissão comunicaram aos Estados-Membros que, para aplicarem esta disposição, utilizam três testes. Concretamente, se:

(i) o custo estimado é parte integrante de uma reforma/investimento,

(ii) essa reforma/investimento contribui para o cumprimento dos critérios de avaliação definidos no artigo 19.º do Regulamento MRR e

(iii) o financiamento dessa reforma/investimento será assegurado de forma sustentável após a vigência do MRR e que o efeito negativo sobre o saldo da administração pública será apenas temporário.

Com base na prática estabelecida, podem ser extraídas algumas considerações gerais sobre o que pode constituir um caso devidamente justificado:

- De um modo geral, a remuneração dos funcionários públicos que trabalham na administração pública na preparação ou execução de reformas/investimentos abrangidos pelo MRR não deve ser incluída na estimativa de custos. No entanto, em casos devidamente justificados (por exemplo, necessidade de conhecimentos

especializados específicos ou de aumento temporário da capacidade administrativa), o custo do pessoal não permanente durante o período de execução do plano de recuperação e resiliência pode ser incluído, se necessário.

- Os custos de formação do pessoal da função pública relacionados com uma reforma ou investimento associado aos objetivos do MRR podem ser cobertos, se devidamente justificados e plenamente integrados numa reforma ou investimento do plano.
- As despesas sociais, como subsídios à contratação ou bolsas de estudo, podem ser financiadas pelo MRR se as despesas (ou a escassez de receitas) forem pontuais ou, por natureza, temporárias, terminando durante o período de vigência do MRR. Têm de ter efeitos positivos a longo prazo que apoiem os objetivos do MRR e o seu impacto nas finanças públicas deve ser limitado no tempo.