



Conselho da
União Europeia

**Bruxelas, 20 de setembro de 2023
(OR. en)**

**13215/23
ADD 3**

**ECOFIN 902
FIN 937
UEM 250**

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	19 de setembro de 2023
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2023) 545 final – ANEXO 2
Assunto:	ANEXO do RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a aplicação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência: perspetivas futuras

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2023) 545 final – ANEXO 2.

Anexo: COM(2023) 545 final – ANEXO 2



Bruxelas, 19.9.2023
COM(2023) 545 final

ANNEX 2

ANEXO

do

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO
sobre a aplicação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência: perspetivas futuras**

Anexo 2 - Reversão de marcos ou de metas no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência

Nos termos do artigo 24.º, n.º 3, segunda frase, do Regulamento (UE) 2021/241 (a seguir Regulamento MRR), «[o] cumprimento de forma satisfatória dos marcos e das metas pressupõe que o Estado-Membro em causa não tenha revertido as medidas relacionadas com os marcos e as metas anteriormente cumpridos de forma satisfatória». A presente nota fornece um quadro para a aplicação desta disposição. Dá seguimento a uma recomendação do Tribunal de Contas Europeu¹ e proporciona clareza jurídica e transparência sobre o processo a seguir em caso de reversão, assegurando a continuação da execução do MRR. A Comissão pode rever e alterar esta metodologia à medida que adquirir mais experiência com a sua aplicação.

1. Âmbito da reversão

Existe uma reversão de um marco ou de uma meta quando um marco ou uma meta que tenha sido anteriormente considerado corretamente como cumprido de forma satisfatória (e em relação ao qual o Estado-Membro recebeu um pagamento) deixa de poder ser considerado como tendo sido cumprido de forma satisfatória.

Dado que o regulamento se refere à inexistência de reversão «pelo Estado-Membro em causa», o acionamento do artigo 24.º, n.º 3, segunda frase, só abrange uma reversão que seja imputável ao Estado-Membro por ação ou por omissão². Esta situação não é necessariamente equivalente a uma situação em que o marco ou a meta deixam simplesmente de ser cumpridos. Por conseguinte, o regulamento não implica que todos os marcos e metas devam ser continuamente cumpridos ao longo da vigência do MRR, a fim de não serem considerados revertidos. Tendo em conta esta circunstância, as reversões de marcos ou de metas que não sejam imputáveis ao Estado-Membro não são admitidas como base para acionar o artigo 24.º, n.º 3, do Regulamento MRR³.

A imputabilidade do Estado-Membro pode resultar de ações ou omissões de outros órgãos do Estado, organismos públicos e empresas públicas que não apenas o governo⁴.

¹ Relatório Especial 07/2023: Conceção do sistema de controlo da Comissão para o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

² Esta leitura da ação do Estado-Membro em causa é apoiada por outras versões linguísticas do Regulamento MRR. Por exemplo, no texto na língua francesa: *Le fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que l'État membre concerné n'a pas annulé les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante.*

³ Por exemplo, se uma catástrofe natural destruir um investimento em infraestruturas, não obstante o marco ou a meta poderem deixar de ser considerados como tendo sido cumpridos de forma satisfatória, não foi o Estado-Membro que causou a reversão. Outro exemplo, se uma PME entrar em processo de insolvência após ter recebido uma subvenção, não foi a ação ou a inação do Estado-Membro que causou essa situação.

⁴ Por exemplo, caso um marco exija a entrada em vigor de legislação e seja considerado como tendo sido cumprido de forma satisfatória, se essa legislação for anulada posteriormente por um tribunal, tal é considerado uma reversão por parte do Estado-Membro, que deverá tomar de imediato medidas para assegurar a adoção de nova legislação que preencha os requisitos do marco em causa.

Casos a distinguir de uma reversão

O facto de um Estado-Membro não executar as etapas subsequentes de uma reforma ou investimento não indica, à primeira vista, uma reversão de marcos ou metas anteriormente cumpridos de forma satisfatória, mas pode afetar o cumprimento satisfatório de um marco ou meta subsequente.

Uma alteração de uma reforma ou investimento que continue a cumprir os requisitos do marco ou da meta conexos não deve ser considerada uma reversão. A este respeito, as alterações de elementos que não sejam obrigatórios para o cumprimento satisfatório do respetivo marco ou meta não podem servir de base para considerar um marco ou meta revertidos.

Na situação específica **em que uma violação da obrigação de proteção dos interesses financeiros da União resulte na reversão de um marco ou meta**, o Estado-Membro deve tomar medidas para assegurar que o marco ou a meta em causa continuam a ser cumpridos. Se o Estado-Membro não tomar essas medidas num prazo razoável, esse incumprimento acionará o artigo 24.º, n.º 3, segunda frase, do Regulamento MRR.

A reversão de um marco ou de uma meta pelo Estado-Membro é diferente de uma constatação (*ex post*) de que os elementos de prova subjacentes a um pedido de pagamento eram incorretos. Uma constatação, pela Comissão, por exemplo, através das suas auditorias *ex post*, de que os elementos de prova subjacentes a um pedido de pagamento eram incorretos, indica que o marco ou a meta não deveriam ter sido considerados como cumpridos de forma satisfatória em primeiro lugar. Nestes casos, as recuperações serão efetuadas com base no artigo 19.º, n.º 2, alínea a), da convenção de financiamento.

Risco de reversão

Embora tanto os investimentos como as reformas possam ser revertidos pelo Estado-Membro, o risco de um Estado-Membro ser responsável pela reversão de um marco/meta relacionado com uma reforma é maior do que no caso de um investimento. Assim que um investimento esteja em execução e tenha sido considerado satisfatoriamente realizado, é pouco provável que os Estados-Membros tomem medidas para o reverter. Tal está em consonância com os *travaux préparatoires* relativos a esta disposição, que foi introduzida nas negociações com o objetivo de assegurar que as reformas não são revertidas⁵.

⁵ O princípio da não reversão está associado à novidade do MRR, que financia as reformas dos Estados-Membros em conjunto com os investimentos. Em especial, esta disposição foi introduzida com a lógica de que o impacto duradouro do MRR depende, em grande medida, da execução contínua das reformas, que poderiam, devido ao carácter e à configuração do processo de elaboração de políticas, ser revertidas através de medidas em sentido contrário adotadas pelo Estado-Membro.

2. Processo de identificação das reversões

Durante a avaliação preliminar de cada pedido de pagamento, a Comissão analisará se dispõe de elementos de prova de que o Estado-Membro reverteu marcos ou metas. Tal será efetuado com base nos seguintes elementos:

1. *Pedido de pagamento*: de acordo com o modelo de pedido de pagamento, os Estados-Membros devem confirmar à Comissão, em cada pedido de pagamento, que os marcos e as metas anteriormente cumpridos de forma satisfatória não foram revertidos. Se o Estado-Membro não confirmar esse facto (ou confirmar explicitamente que os marcos ou as metas foram revertidos), tal desencadeará novas investigações por parte da Comissão.
2. *Notificações dos Estados-Membros*: em conformidade com a cláusula 2.2 das disposições operacionais, os Estados-Membros devem notificar a Comissão de eventuais alterações nos documentos identificados no mecanismo de verificação, com base no qual a avaliação foi efetuada, que se revistam de natureza de tal modo substancial que afete a referida avaliação ou a avaliação dos marcos e das metas futuros.
3. *Elementos de prova adicionais que a Comissão possa obter*: a Comissão pode ter conhecimento, através de fontes alternativas (por exemplo, através do Semestre Europeu, de informações das partes interessadas ou de auditorias *ex post*), de elementos de prova de que os marcos e as metas anteriormente cumpridos de forma satisfatória foram revertidos pelo Estado-Membro.

Tendo em conta o que precede, caso o Estado-Membro confirme no seu pedido de pagamento que as medidas relacionadas com os marcos e as metas anteriormente cumpridos de forma satisfatória não foram revertidos e caso a Comissão não disponha de elementos de prova em contrário, tal será confirmado ao Comité Económico e Financeiro na avaliação preliminar do pedido de pagamento em causa.

Se a Comissão considerar que um marco ou meta anteriormente considerado como cumprido de forma satisfatória *pode* ter sido revertido pelo Estado-Membro, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 4, da convenção de financiamento, pode solicitar informações suplementares e efetuar verificações ou controlos no local, a fim de determinar se foi efetuada uma reversão pelo Estado-Membro.

3. Consequências de uma reversão imputável ao Estado-Membro

Em conformidade com o artigo 24.º, n.º 3, do Regulamento MRR, caso a Comissão considere que uma medida relacionada com um marco ou meta anteriormente cumprido de forma satisfatória foi revertido pelo Estado-Membro, nenhum outro marco ou meta será considerado como cumprido de forma satisfatória até que a reversão seja resolvida.

Um Estado-Membro pode resolver a reversão de um marco ou meta tomando medidas para assegurar que o marco ou a meta voltem a ser considerados como cumpridos de forma satisfatória.

Caso o Estado-Membro não tome medidas, a Comissão resolverá a reversão de um marco ou meta repondo o orçamento da União na mesma posição em que estaria se esse marco ou meta nunca tivesse sido considerado como cumprido de forma satisfatória.

A Comissão resolverá a reversão suspendendo o pagamento de fundos dos pedidos de pagamento subsequentes. Tal resultará numa suspensão – e, se não forem tomadas medidas no prazo de seis meses, numa redução – de um montante igual ao recebido pelo Estado-Membro suscetível de ser imputado ao marco ou à meta que tenha sido revertido. Para o efeito, a Comissão utilizará a metodologia de suspensão parcial de pagamentos, conforme pormenorizado no anexo II da Comunicação de 21 de fevereiro de 2023 intitulada «Mecanismo de Recuperação e Resiliência: dois anos depois – Um instrumento único no centro da transformação ecológica e digital da UE»⁶.

De acordo com a metodologia de suspensão parcial de pagamentos, para assegurar a utilização eficaz dos fundos do MRR e proteger os interesses financeiros da União, o incumprimento dos marcos ou das metas relacionados com o sistema de auditoria e controlo de um Estado-Membro necessários para cumprir o artigo 22.º do Regulamento MRR conduz à suspensão da totalidade da parcela e de todas as parcelas futuras. Aplicando a mesma abordagem, caso uma reversão diga respeito a esses marcos ou metas, nenhum outro marco ou meta será considerado como cumprido de forma satisfatória até que a reversão seja retificada pelo Estado-Membro.

4. Quadro jurídico e procedimento em caso de reversão imputável ao Estado-Membro

Em conformidade com o artigo 24.º, n.º 3, do Regulamento MRR, a Comissão terá em conta as eventuais reversões, aquando da avaliação dos seguintes pedidos de pagamento apresentados pelo Estado-Membro em causa.

O artigo 24.º, n.º 6, do Regulamento MRR diz respeito aos casos em que a avaliação preliminar da Comissão estabelece que os marcos e as metas não foram cumpridos de forma satisfatória. Esta disposição é igualmente aplicável no caso de as medidas relacionadas com marcos e metas anteriormente cumpridos de forma satisfatória terem sido revertidas pelo Estado-Membro em causa, sendo que, também nesse caso, esses marcos ou metas já não podem ser considerados como cumpridos de forma satisfatória.

Dado que a medida relacionada com o marco ou a meta é considerada como tendo deixado de ser cumprida de forma satisfatória, a Comissão respeitará o procedimento previsto no artigo 24.º, n.º 6, relativo a uma avaliação preliminar negativa.

Procedimento:

- Em primeiro lugar, a Comissão deve informar o Estado-Membro de que um marco ou meta deixou de ser considerado como cumprido de forma satisfatória. Os motivos para a avaliação preliminar negativa devem ser explicados ao Estado-Membro de forma exaustiva. Em segundo lugar, o Estado-Membro pode apresentar as suas observações no prazo de um mês após a avaliação da Comissão. Em terceiro lugar, se as observações do Estado-Membro em causa não forem suficientes para alterar a avaliação preliminar negativa, a Comissão adotará uma decisão de suspensão. Por último, em conformidade com o artigo 24.º, n.º 6, segundo parágrafo, caso o Estado-

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0099>

Membro não resolva a reversão tomando medidas para assegurar que o marco ou a meta pertinentes possam ser considerados como cumpridos de forma satisfatória no prazo de seis meses a contar da suspensão, a Comissão procederá a uma redução dos fundos, nos termos do artigo 24.º, n.º 8, do Regulamento MRR.

- A fim de determinar o montante a suspender, a Comissão calculará o valor do marco ou da meta revertidos pelo Estado-Membro em causa e que, por conseguinte, já não podem ser considerados como cumpridos de forma satisfatória, utilizando a metodologia de suspensão parcial de pagamentos⁷.
- Paralelamente, a Comissão procederá à avaliação preliminar do cumprimento satisfatório dos marcos e das metas do pedido de pagamento e apresentará as suas conclusões ao Comité Económico e Financeiro.
- Com a adoção da decisão de suspensão, a Comissão resolverá a reversão, assegurando que o orçamento da União é protegido por estar na mesma posição em que estaria se não tivesse sido efetuado qualquer pagamento relativo ao marco ou meta revertido. Dado que, na sequência da suspensão, não são afetados fundos ao Estado-Membro para qualquer marco ou meta que não tenha sido cumprido de forma satisfatória, considera-se a reversão resolvida, em conformidade com o artigo 24, n.º 3, do Regulamento MRR. A Comissão poderá depois avaliar os marcos e as metas do pedido de pagamento e autorizar o desembolso correspondente da parcela da contribuição financeira ou do empréstimo (não incluindo o montante suspenso, devido à reversão⁸).

Reversão fora do contexto de um pedido de pagamento

Sempre que a Comissão tenha conhecimento de uma reversão fora do contexto de um pedido de pagamento, os serviços da Comissão não devem esperar até à apresentação do pedido de pagamento seguinte, devendo encetar de imediato um diálogo técnico com o Estado-Membro em causa para determinar se ocorreu uma reversão. Na sequência desse diálogo técnico, caso as explicações confirmem os riscos de uma reversão, a Comissão deve informar o Estado-Membro por escrito de que considera que ocorreu (ou pode ter ocorrido) uma reversão e solicitar a apresentação de observações no prazo de um mês. Essa avaliação fora do procedimento de um pedido de pagamento proporcionaria ao Estado-Membro o período de tempo máximo para resolver o problema da reversão. A este respeito, o Estado-Membro teria conhecimento dos pontos de vista da Comissão e, a menos que tomasse medidas corretivas antes do pedido de pagamento seguinte, uma parte do pagamento seguinte seria suspensa de acordo com o procedimento referido acima.

⁷ Em conformidade com a referida comunicação, o valor máximo não pode exceder o montante total da(s) parcela(s) que contenham marcos revertidos, exceto no caso de incumprimento de marcos e de metas relacionados com o sistema de controlo de um Estado-Membro.

⁸ Se necessário, os montantes serão igualmente suspensos dos pedidos de pagamento subsequentes, se o montante da parcela do pedido de pagamento em curso for inferior ao valor que deve ser suspenso.

Apêndice: Disposições jurídicas

Artigo 24.º, n.º 3, do Regulamento MRR:

A Comissão avalia, a título preliminar e sem demora injustificada, e no máximo no prazo de dois meses a contar da receção do pedido, se os marcos e as metas pertinentes estabelecidos na decisão de execução do Conselho a que se refere o artigo 20.º, n.º 1, foram cumpridos de forma satisfatória. O cumprimento de forma satisfatória dos marcos e das metas pressupõe que o Estado-Membro em causa não tenha revertido as medidas relacionadas com os marcos e as metas anteriormente cumpridos de forma satisfatória.

Artigo 6.º, n.º 4, da convenção de financiamento:

A Comissão pode solicitar informações suplementares e/ou efetuar verificações e controlos no local para verificar o cumprimento dos marcos e das metas, incluindo a não reversibilidade de marcos e de metas anteriormente cumpridos de forma satisfatória.

Cláusula 2.2 das disposições operacionais:

Nos termos do artigo 24.º, n.º 3, do Regulamento MRR, o cumprimento satisfatório dos marcos e das metas pressupõe que o Estado-Membro em causa não tenha revertido as medidas relacionadas com os marcos e as metas anteriormente cumpridos de forma satisfatória. [O Estado-Membro] deve notificar a Comissão de eventuais alterações nos documentos identificados no mecanismo de verificação constante do anexo I, com base no qual a avaliação foi efetuada, que se revistam de natureza de tal modo substancial que afete a referida avaliação ou a avaliação dos marcos e das metas futuros.

Carta de pedido de pagamento do Estado-Membro:

Confirmamos que as medidas relativas aos marcos e às metas anteriormente cumpridos de forma satisfatória não foram revertidas.