Documento de análise

n.º 01

PT

Financiamento da UE através da política de coesão e do Mecanismo de Recuperação e Resiliência: uma análise comparativa

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

2023

Índice

	Pontos
Síntese	I-IX
Introdução	01-05
Âmbito e método	06-10
O quadro global	11-24
Prioridades semelhantes, mas financiamento do MRR mais estreitamente ligado a reformas	11-16
Prioridades semelhantes apresentadas de forma diferente	11-13
O financiamento do MRR deve estar mais estreitamente ligado às reformas incluídas nas REP, mas alguns elementos importantes não foram considerados	14-16
Método diferente de atribuição dos fundos e financiamento através da emissão de obrigações no caso do MRR	17-21
Os métodos de atribuição dos fundos da política de coesão e do MRR são diferentes	17-20
O MRR é financiado com recurso à emissão de obrigações	21
O período de elegibilidade do MRR é mais curto e não se prolonga para além do final do instrumento	22-24
Governação e gestão	25-32
O MRR e os fundos da política de coesão são geridos no âmbito do orçamento da UE, mas os desembolsos do MRR exigem a participação do Conselho	25-28
Os fundos da política de coesão e as subvenções do MRR fazem parte do orçamento da UE, mas não os empréstimos a título do MRR	25
A Comissão tem de consultar o Conselho antes de desembolsar fundos do MRR	26-27
A quitação do Parlamento não abrange os empréstimos a título do MRR	28

Os fundos da política de coesão e o MRR são executados em modalidades de gestão diferentes, exigindo um esforço administrativo suplementar 29-32

A política de coesão é executada ao abrigo de um quadro comum da UE, enquanto o MRR é executado através de sistemas nacionais 29

São necessários esforços administrativos suplementares ao nível nacional para executar ambos os sistemas em paralelo 30-32

Programação das despesas 33-54

A programação do MRR é mais centralizada 33-38

O MRR baseia-se num documento único de programação para cada Estado-Membro e, ao nível da UE, exige a aprovação do Conselho 33-36

O princípio da parceria da política de coesão não constitui um requisito prévio para o MRR 37-38

Métodos diferentes de avaliação dos documentos de programação 39-44

A Comissão avalia os projetos de PRR com base em critérios predefinidos 39-41

O âmbito da avaliação da Comissão difere entre os dois instrumentos 42-44

A programação paralela dos fundos da política de coesão e do MRR colocou desafios específicos aos Estados-Membros 45-54

Dois terços dos PRR foram adotados no prazo de seis meses, enquanto a elaboração e negociação dos programas da política de coesão sofreram atrasos ainda maiores do que em períodos anteriores 45-47

Coordenar a execução simultânea dos dois instrumentos e evitar o risco de duplo financiamento faz parte do exercício de programação 48-51

A absorção dos fundos da política de coesão será influenciada pelo MRR, mas também por outros fatores 52-54

Condições para a realização de pagamentos 55-72

O financiamento do MRR não está associado aos custos 55-65

O MRR financia reformas e investimentos com base no cumprimento de marcos e metas 55-59

A política de coesão financia operações com base sobretudo no reembolso dos custos incorridos 60-61

Aplicação diferente do modelo de financiamento não associado aos custos nos dois instrumentos 62

Ainda não é claro em que medida o financiamento do MRR se baseia mais no desempenho do que os fundos da política de coesão 63-65

O MRR pode permitir um desembolso mais rápido dos fundos 66-72

Taxas de pré-financiamento mais elevadas ao abrigo do MRR em comparação com a política de coesão 67-68

Nos dois instrumentos, as declarações de gestão estão ligadas às respetivas condições de pagamento 69-70

Não é exigido cofinanciamento nacional ou privado para o MRR 71

No âmbito do MRR, a anulação de autorizações só ocorre no final do período de elegibilidade 72

Acompanhamento e custo da execução 73-88

Disposições diferentes em matéria de acompanhamento, comunicação de informações e avaliação 73-85

O acompanhamento do MRR está ligado a marcos e metas 74-76

Desempenho dissociado do relato financeiro no caso da política de coesão 77-78

Foram envidados esforços para aumentar a transparência dos dados de acompanhamento, mas subsistem outros problemas 79-83

Nos dois instrumentos, as avaliações *ex post* são realizadas demasiado tarde para poderem servir de base às propostas legislativas para o período seguinte 84-85

Os custos de execução serão difíceis de avaliar nos dois instrumentos 86-88

Controlo e auditoria 89-111

Disposições de controlo e auditoria diferentes 89-99

Os controlos da política de coesão centram-se principalmente na regularidade das despesas declaradas 91-93

Os controlos do MRR centram-se no cumprimento satisfatório dos marcos e das metas 94-97

O método para aplicar suspensões ou efetuar pagamentos parciais pelo incumprimento dos marcos e metas ao abrigo do MRR aguarda clarificação 98-99

É necessário clarificar a aplicação das medidas destinadas a proteger os interesses financeiros da UE no âmbito do MRR 100-111

São necessárias retenções de pagamentos no âmbito dos fundos da política de coesão para proteger o orçamento da UE 100-101

No caso dos fundos da política de coesão, a Comissão pode aplicar suspensões de pagamentos e correções financeiras para proteger os interesses financeiros da UE 102-104

No caso do MRR, a Comissão baseia-se mais na eficácia dos sistemas nacionais para proteger os interesses financeiros da UE 105-107

Os Estados-Membros podem utilizar diferentes sistemas para comunicar irregularidades detetadas no âmbito dos fundos da política de coesão e do MRR 108-109

A política de coesão e o MRR ainda não exploram plenamente a possibilidade de utilizar instrumentos integrados de prospeção de dados e de pontuação dos riscos 110-111

Observações finais 112-113

Anexos

Anexo I – Relatórios anteriores do Tribunal

Anexo II – Contribuição prevista do MRR para os seis pilares, por Estado-Membro

Anexo III – Dotação dos fundos da política de coesão para 2021-2027, das subvenções do MRR (dotação provisória e final) e dos empréstimos a título do MRR ativados

Siglas e acrónimos

Glossário

Equipa do TCE

Síntese

I Este documento apresenta uma análise comparativa entre os fundos da política de coesão do período de 2021-2027 e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), a fim de contribuir para os quadros financeiros plurianuais (QFP) pós-2027. O Tribunal examinou as semelhanças e as diferenças entre os dois instrumentos, com particular incidência no quadro global, na governação e nos acordos de gestão.

II Em julho de 2020, o Conselho Europeu aprovou o Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE), um instrumento temporário destinado a atenuar o impacto da pandemia de COVID-19 nos cidadãos e nas empresas e a reforçar a resiliência da UE e dos seus Estados-Membros a choques futuros. O MRR, um mecanismo ao abrigo do qual os Estados-Membros se podem candidatar a subvenções e empréstimos, representa a maior parte das despesas no âmbito do IRUE. Espera-se que os Estados-Membros utilizem o MRR para financiar reformas ligadas mais diretamente às recomendações específicas por país (REP) emitidas no âmbito do Semestre Europeu, mas também investimentos, à imagem da política de coesão. Esta situação pode fazer com que o financiamento global da UE aumente de cerca de 1% para um máximo de 3% do Produto Interno Bruto (PIB) da União nos próximos anos.

III O apoio financeiro ao abrigo do MRR é concedido através de subvenções, como na maioria dos programas da política de coesão, e também através de empréstimos que têm de ser reembolsados pelos Estados-Membros. O financiamento da política de coesão é afetado aos Estados-Membros através de um método que tem em conta as disparidades regionais. No entanto, na distribuição do apoio financeiro do MRR, essas disparidades não são tidas em consideração.

IV O MRR funciona em paralelo com os mecanismos de financiamento da política de coesão da UE, o que permite aos Estados-Membros escolherem financiar os investimentos com recurso ao MRR ou aos fundos da política de coesão. O MRR é executado em regime de gestão direta, enquanto os fundos da política de coesão são executados em regime de gestão partilhada. Assim, a UE e as autoridades dos Estados-Membros têm responsabilidades diferentes em relação a cada fonte de financiamento. Independentemente da modalidade de gestão, em última instância a Comissão é responsável pela execução do orçamento da UE. A estrutura de governação em vários níveis e o princípio de parceria aplicável aos fundos da política de coesão não se aplicam ao MRR. A participação das autoridades locais e regionais, dos parceiros económicos e sociais e das organizações da sociedade civil não é exigida na mesma medida que para os fundos da política de coesão.

V O número e a fundamentação dos documentos de programação para os dois instrumentos diferem consideravelmente, tal como os procedimentos de aprovação e avaliação. A coordenação da execução paralela faz parte do exercício de programação de ambos os instrumentos e os Estados-Membros devem assegurar que os dois se complementam em vez de se duplicarem. Durante o período de 2014-2020, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo de Coesão disponibilizaram o equivalente a cerca de 10% do investimento público total na UE-27. No atual período de programação, o MRR aumentará ainda mais a percentagem dos investimentos públicos financiados pela União nos Estados-Membros. Nos casos em que esta percentagem já seja elevada, o financiamento adicional do MRR pode exercer uma pressão ainda maior sobre a capacidade dos Estados-Membros de despenderem os fundos ao seu dispor.

VI Os Estados-Membros devem fornecer à Comissão estimativas de custos relativas às medidas incluídas nos seus planos de recuperação e resiliência (PRR). A Comissão verifica a razoabilidade e plausibilidade destas estimativas ao avaliar os planos, mas os pagamentos do MRR não estão relacionados com estes custos. Este facto tem um impacto significativo na forma como as intervenções são programadas e planeadas nos Estados-Membros, os progressos são acompanhados e comunicados à Comissão e os desembolsos são realizados mediante o cumprimento satisfatório de marcos e metas. Todavia, ainda não é claro até que ponto o financiamento do MRR enquanto tal se baseia mais no desempenho do que os fundos da política de coesão. Os fundos do MRR são também desembolsados sob condições de pagamento mais flexíveis do que a grande maioria das despesas ao abrigo dos fundos da política de coesão.

VII Os dois instrumentos são também regidos por disposições diferentes no que se refere a acompanhamento, elaboração de relatórios e avaliação. O acompanhamento do MRR baseia-se no cumprimento de marcos e metas, ao passo que, na política de coesão, as informações sobre o desempenho não são tidas em conta para a comunicação de informações financeiras. Em ambos os instrumentos, para efeitos de acompanhamento, a maioria dos indicadores utilizados é específica de cada programa e de cada PRR nacional, não sendo usados indicadores comuns aplicáveis transversalmente. No entanto, não é possível agregar estes indicadores para medir o desempenho ao nível da UE ou fazer comparações entre os diferentes programas da política de coesão e entre estes e os PRR. As avaliações agendadas para ambos os instrumentos em 2024 têm de ser estreitamente coordenadas, também com a análise intercalar da política de coesão em 2025, para a elaboração do quadro da política de coesão pós-2027.

VIII Ao nível da UE, as disposições de controlo e auditoria do MRR centram-se no cumprimento satisfatório de marcos e metas. Para os fundos da política de coesão, os mecanismos de controlo e auditoria ao nível da Comissão e dos Estados-Membros centram-se principalmente na regularidade das despesas efetuadas, quando estas são reembolsadas com base em custos reais. No que diz respeito ao MRR, a Comissão deve assegurar que os interesses financeiros da UE são protegidos com eficácia. Para o efeito, deve receber dos Estados-Membros garantias suficientes de que o MRR é executado em conformidade com a legislação da UE e nacional. Além disso, os Estados-Membros devem recolher dados sobre os destinatários finais dos fundos e uma lista das medidas financiadas para fins de auditoria e controlo.

IX O presente documento comparativo é uma análise, não uma auditoria. Nos próximos anos, a aplicação simultânea dos programas da política de coesão e do MRR mostrará de que forma as diferenças no quadro regulamentar afetam a execução e os resultados.

Introdução

01 O quadro financeiro plurianual (QFP) para o período de 2021-2027[1] disponibilizará financiamento no valor de 1 211 mil milhões de euros[2]. O financiamento da política de coesão, atribuído ao abrigo do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), do Fundo de Coesão (FC)[3] e do Fundo Social Europeu Mais (FSE+)[4], representará 361 mil milhões de euros deste montante, sendo distribuído aos Estados-Membros sobretudo através de subvenções (ver ***caixa 1***).

Caixa 1

Política de coesão: a principal política de investimento a longo prazo da UE

A política de coesão é a principal política de investimento a longo prazo inscrita no orçamento da UE. Introduzida pelo Tratado de Roma, era inicialmente designada por "política regional". Em 1988, os fundos estruturais foram integrados numa política de coesão global da UE, cujo objetivo era "reforçar a [...] coesão económica, social e territorial", reduzindo "a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões"[5].

---

1 Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027.

2 *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: facts and figures*, 2021, p. 6.

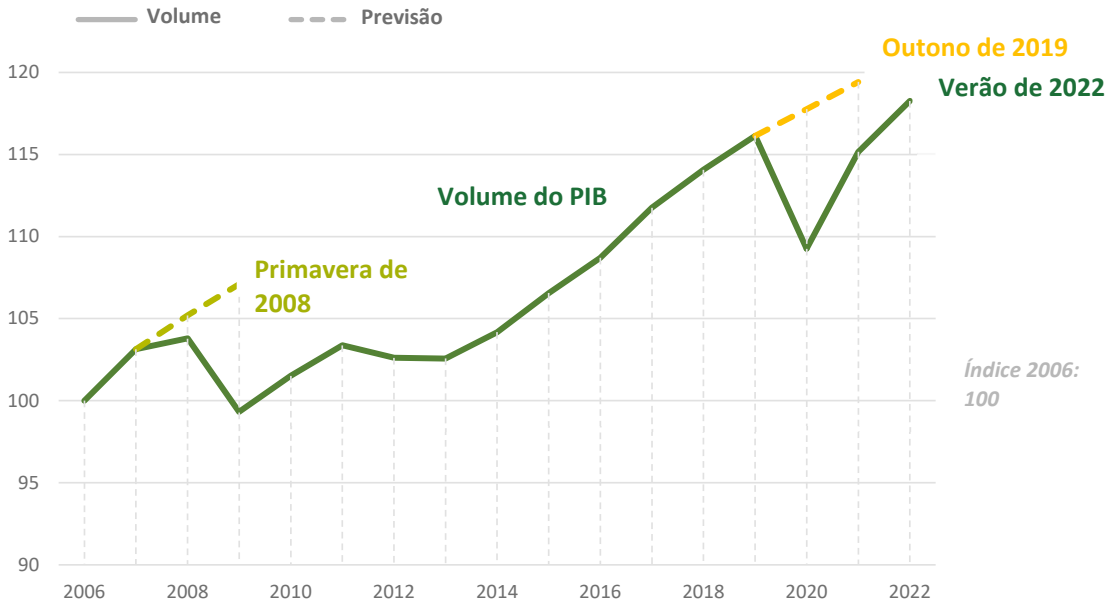
3 Regulamento (UE) 2021/1058 relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao Fundo de Coesão ("Regulamento FEDER/FC").

4 Regulamento (UE) 2021/1057 que cria o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e que revoga o Regulamento (UE) nº 1296/2013 ("Regulamento FSE+").

5 Artigo 174º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

02 No início de 2020, a pandemia de COVID-19 disseminou-se a partir da China para a Europa, originando uma recessão económica significativamente mais grave do que a causada pela crise financeira de 2008. No final de 2021, a Comissão previa que, no início de 2023, se registasse um regresso aos níveis de crescimento económico anteriores à pandemia[6]. Contudo, a invasão da Ucrânia pela Rússia e o subsequente aumento dos custos da energia diminuíram novamente as previsões económicas e adiaram ainda mais a recuperação económica[7] (ver ***figura 1***).

Figura 1 – Índice de volume PIB da UE-27, de 2006 ao verão de 2022 (em percentagem)



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

[6] *European Economic Forecast, Autumn 2021*, documento 160, 2021, p. 24.

[7] *European Economic Forecast, Summer 2022*, documento 183, 2022, p. 18.

03 Para atenuar o impacto da pandemia nos cidadãos e nas empresas, promover a recuperação e fomentar a resiliência da UE e dos seus Estados-Membros, o Conselho adotou o Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE)[8], com caráter temporário. Entre 2021 e 2026, o IRUE disponibilizará 807 mil milhões de euros aos Estados-Membros[9]. Cerca de 90% do financiamento do IRUE (724 mil milhões de euros) serão canalizados através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)[10]. Este disponibilizará subvenções (338 mil milhões de euros) e empréstimos (386 mil milhões de euros) que os Estados-Membros poderão solicitar[11]. Dos restantes 83 mil milhões de euros dos fundos do IRUE, 51 mil milhões de euros vieram complementar os programas da política de coesão de 2014-2020 através da REACT-EU[12] (ver ***caixa 2***).

Caixa 2

MRR: um instrumento temporário pontual para a recuperação económica

O MRR é um instrumento temporário pontual criado ao abrigo do título "A coesão económica, social e territorial" do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)[13]. Visa contribuir para a recuperação da crise económica provocada pela pandemia de COVID-19, incentivando um crescimento sustentável e criando resiliência contra choques futuros.

---

[8] Artigo 1º do Regulamento (UE) 2020/2094 do Conselho que cria um Instrumento de Recuperação da União Europeia para apoiar a recuperação na sequência da crise da COVID-19 ("Regulamento IRUE").

[9] Todos os montantes referidos são expressos a preços correntes.

[10] Regulamento (UE) 2021/241 que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência ("Regulamento MRR").

[11] Artigo 15º, nº 2, do Regulamento MRR.

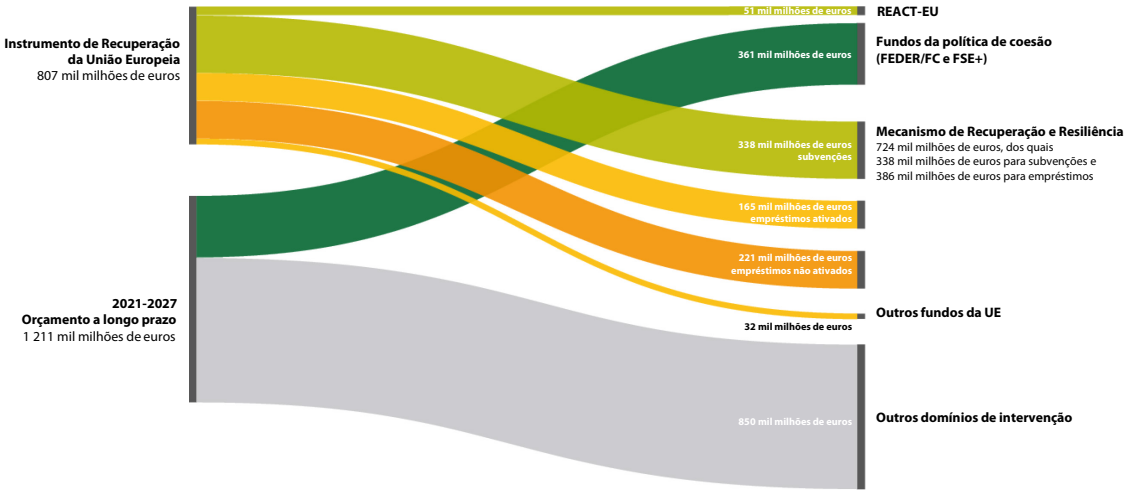
[12] Regulamento (UE) 2020/2221 que altera o Regulamento (UE) nº 1303/2013 no que respeita aos recursos adicionais e às disposições de execução a fim de prestar assistência à promoção da recuperação da crise no contexto da pandemia de COVID-19 e respetivas consequências sociais e à preparação de uma recuperação ecológica, digital e resiliente da economia ("Regulamento REACT-EU").

[13] Considerando 2 do Regulamento MRR; artigo 175º do TFUE.

04 A ***figura 2*** apresenta o apoio financeiro global da UE disponível através do IRUE e do QFP nos próximos anos.

Figura 2 – Apoio financeiro da UE disponível através do IRUE e do QFP

a preços correntes



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão publicados em abril de 2021.

05 Existe uma reserva única de projetos para os investimentos previstos que serão financiados pelo orçamento da UE. Uma vez que o MRR e os fundos da política de coesão estão a ser executados em paralelo, a legislação subjacente a ambos os instrumentos exige que os investimentos sejam planeados e executados de forma a favorecer a complementaridade e a evitar a duplicação de esforços. Em especial, a legislação exige que os documentos de programação especifiquem de que forma está prevista esta complementaridade[14]. Ao mesmo tempo, está proibido qualquer duplo financiamento[15].

[14] Artigo 28º do Regulamento MRR; artigo 11º e artigo 22º, nº 3, alínea a), do Regulamento (UE) 2021/1060 que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (Regulamento Disposições Comuns, "RDC").

[15] Considerando 62 do Regulamento MRR.

Âmbito e método

06 Este documento apresenta uma análise comparativa entre os fundos da política de coesão do período de 2021-2027 e o MRR, a fim de contribuir para os QFP pós-2027. O Tribunal debruçou-se sobre este tema pela importância dos dois instrumentos para a recuperação económica dos Estados-Membros da UE na sequência da pandemia de COVID-19, bem como pelo interesse suscitado pelo mecanismo de prestação do MRR. Examinou as semelhanças e as diferenças entre os dois instrumentos, com particular incidência no quadro global, na governação e nos acordos de gestão, bem como nas suas interligações e nos riscos e desafios decorrentes da execução paralela nos próximos anos.

07 O Tribunal comparou a legislação subjacente ao MRR com a legislação subjacente aos fundos da política de coesão (FEDER, FC, FSE+, à exceção da REACT-EU, do Fundo para uma Transição Justa e do Mecanismo Interligar a Europa) para o período de 2021-2027. Analisou ainda as orientações relativas ao MRR emitidas pela Comissão e entrevistou funcionários da Direção-Geral da Política Regional e Urbana (DG REGIO), da Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão (DG EMPL) e da Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros (DG ECFIN), bem como do Grupo de Trabalho Recuperação e Resiliência (RECOVER) do Secretariado-Geral.

08 Ao nível dos Estados-Membros, o Tribunal realizou entrevistas com as autoridades nacionais de coordenação do MRR e outros organismos participantes na elaboração e execução dos planos nacionais de recuperação e resiliência (PRR), ao abrigo do MRR, e dos acordos de parceria para o período de 2021-2027. Selecionou para a sua análise a Alemanha, a Espanha, a França, a Itália, a Roménia e a Eslovénia, por forma a incluir Estados-Membros organizados ao nível federal e ao nível central. A Espanha e a Itália são também os dois maiores países destinatários, em termos de financiamento combinado para a política de coesão e o MRR. Os PRR dos Estados-Membros incluídos na amostra foram adotados até ao final de setembro de 2021, quando o Tribunal iniciou o seu trabalho.

09 O Tribunal recorreu ainda a mais de 200 estudos e publicações disponíveis ao público elaborados por outras instituições da UE, institutos de investigação, membros da comunidade académica e grupos de reflexão, bem como a inúmeros relatórios próprios (ver ***anexo I***).

10 O presente documento é uma análise, não uma auditoria. À data dos trabalhos do Tribunal, o MRR estava no seu segundo ano de execução, ao passo que a execução dos fundos da política de coesão para o período de 2021-2027 teve início gradualmente em março de 2022.

O quadro global

Prioridades semelhantes, mas financiamento do MRR mais estreitamente ligado a reformas

Prioridades semelhantes apresentadas de forma diferente

11 O MRR e os fundos da política de coesão visam contribuir para as prioridades políticas da UE de promover a transformação digital e a transição ecológica[16], apoiando também os investimentos no âmbito da rubrica 2, "Coesão, resiliência e valores", do QFP. Esta sobreposição confere aos Estados-Membros um enorme poder discricionário para escolherem o instrumento que financiará um determinado investimento.

12 As prioridades em termos das despesas do MRR e dos fundos da política de coesão são estruturadas e apresentadas de forma diferente. O MRR agrupa os domínios de intervenção da UE em seis pilares[17], enquanto os fundos da política de coesão para 2021-2027 apoiam cinco objetivos estratégicos[18] (ver mais pormenores sobre as despesas previstas a partir de outubro de 2022 na ***figura 3*** e no ***anexo II***).

Figura 3 – Objetivos da política de coesão e pilares do MRR

Fonte: TCE, com base no RDC e no Regulamento MRR.

[16] Orientações políticas para a próxima Comissão Europeia 2019-2024, 16.7.2019.

[17] Artigo 3º do Regulamento MRR.

[18] Artigo 5º, nº 1, do RDC.

13 Existem diferenças específicas na forma como o financiamento da UE pode ser atribuído ao abrigo do MRR e da política de coesão.

— O MRR fixa objetivos de afetação orçamental de, pelo menos, 37% para a transição ecológica e de, pelo menos, 20% para a transformação digital[19]. Todos os PRR dos Estados-Membros preveem exceder os dois limiares[20].

— A política de coesão para 2021-2027 contém um requisito de concentração temática. De acordo com este requisito, tal como no MRR, uma percentagem mínima do financiamento do FEDER e do FC deve ser atribuída à inovação (no mínimo 25%, ascendendo a 85% nas regiões mais desenvolvidas) e à transição ecológica (pelo menos 30%)[21]; no caso do FSE+, deve ser atribuída à inclusão social (pelo menos 25%), ao emprego dos jovens (pelo menos 12,5%), ao combate à pobreza infantil (pelo menos 5%) e ao apoio às pessoas mais carenciadas (pelo menos 3%)[22]. A política de coesão não financia reformas da administração pública, com algumas exceções, tais como as reformas específicas dos serviços e instituições do mercado de trabalho no âmbito do FSE+[23]. Porém, exige o cumprimento de condições habilitadoras como pré-requisito para a execução dos fundos da política de coesão[24].

Ambos os instrumentos exigem que os Estados-Membros respeitem o regime de condicionalidade para a proteção do orçamento da UE[25] e financiem apenas investimentos que não prejudiquem significativamente o ambiente[26].

---

[19] Artigo 18º, nº 4, alíneas e) e f), do Regulamento MRR.

[20] Grelha de avaliação da recuperação e resiliência [em inglês].

[21] Artigo 4º do Regulamento FEDER/FC.

[22] Artigo 7º do Regulamento FSE+.

[23] Artigo 4º, nº 1, alínea b), do Regulamento FSE+.

[24] Artigo 15º do RDC.

[25] Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União.

[26] Artigo 17º do Regulamento (UE) 2020/852 relativo ao estabelecimento de um regime para a promoção do investimento sustentável, e que altera o Regulamento (UE) 2019/2088.

O financiamento do MRR deve estar mais estreitamente ligado às reformas incluídas nas REP, mas alguns elementos importantes não foram considerados

14 No âmbito do Semestre Europeu, a Comissão analisa as necessidades de reformas estruturais e de investimento nos Estados-Membros e emite recomendações específicas por país (REP)[27], que fornecem orientações adaptadas sobre políticas macroeconómicas, orçamentais e estruturais[28].

15 Tanto o MRR como a política de coesão exigem que os Estados-Membros deem resposta aos desafios e às prioridades assinalados nas REP de 2019 e 2020[29]. Quanto aos fundos da política de coesão, as prioridades de investimento são definidas durante o processo de programação[30], tendo em conta as REP. O Tribunal já constatou anteriormente que, muitas vezes, os Estados-Membros não aplicaram integralmente as suas REP e que a ligação entre as despesas da UE e a aplicação das REP durante o período de 2011-2018 era insuficiente[31]. A Comissão analisou recentemente em que medida as REP de 2019-2020 foram aplicadas, tendo constatado que 85% registaram alguns progressos ou progressos limitados e 11% registaram progressos substanciais. Apenas 1% das REP tinham sido totalmente aplicadas, ao passo que 3% não tinham registado progressos[32].

---

[27] Regulamento (UE) nº 1175/2011 que altera o Regulamento (CE) nº 1466/97 relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas.

[28] Artigos 121º e 148º do TFUE.

[29] Artigo 17º, nº 3, do Regulamento MRR; artigo 12º, nº 1, do RDC.

[30] Anexo D dos relatórios por país de 2019.

[31] Relatório Especial 16/2020, *Semestre Europeu: as recomendações específicas por país tratam de questões importantes, mas necessitam de melhor aplicação*, pontos 41 a 44 e 60. Parecer 06/2020 sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência (COM(2020) 408), ponto 46.

[32] Comunicação da Comissão, "Semestre Europeu 2022 – Pacote da primavera", COM(2022) 600, apêndice 2, p. 21.

16 O Regulamento MRR associa o financiamento da UE às reformas estruturais nacionais mais diretamente do que a política de coesão. Exige que, nos seus PRR, os Estados-Membros respondam a "todos ou a uma parte significativa" dos desafios identificados nas REP. Além disso, os requisitos de elaboração de relatórios do MRR foram integrados no Semestre Europeu de 2022. Se a Comissão considerar que as reformas dos PRR não dão resposta suficiente aos desafios que os Estados-Membros enfrentam, pode propor REP adicionais[33]. Como o Tribunal observou recentemente, algumas reformas estruturais importantes das REP de 2019 não foram abrangidas pelos PRR examinados até à data[34].

Método diferente de atribuição dos fundos e financiamento através da emissão de obrigações no caso do MRR

Os métodos de atribuição dos fundos da política de coesão e do MRR são diferentes

17 Os fundos da política de coesão e o MRR utilizam métodos diferentes para a atribuição de financiamento aos Estados-Membros. A afetação dos fundos da política de coesão tem em conta as disparidades nacionais e regionais e baseia-se numa fórmula bem estabelecida, a fórmula de Berlim[35]. O método de atribuição de fundos ao abrigo do MRR foi acordado em julho de 2020[36] e tem em conta as disparidades de desenvolvimento existentes antes da pandemia ao nível nacional, mas não ao nível regional. O PIB de alguns Estados-Membros diminuiu devido à pandemia, o que significa que, ao decidir a atribuição de subvenções do MRR, as disparidades estruturais pré-pandemia foram um fator mais importante do que o impacto económico da pandemia, embora a atenuação desta última fosse um dos objetivos principais do MRR (ver ***caixa 3***).

---

[33] O Semestre Europeu e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

[34] Relatório Especial 21/2022, *Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência – Globalmente adequada, mas subsistem riscos ligados à execução*, ponto 53.

[35] Exame Rápido de Casos de março de 2019, *Atribuição do financiamento da política de coesão aos Estados-Membros no período de 2021-2027*, ponto 4.

[36] Conclusões da Reunião extraordinária do Conselho Europeu, EUCO 10/20, 21.7.2020.

Caixa 3

Métodos de afetação de fundos

O principal critério de afetação dos fundos da política de coesão é o PIB regional e o Rendimento Nacional Bruto (RNB) *per capita*, ou seja, a prosperidade relativa em comparação com a média da UE, ajustada para ter em conta o poder de compra[37]. Outros fatores considerados são as taxas de desemprego, os níveis de educação, a migração líquida do exterior da União para o interior e as emissões de gases com efeito de estufa[38]. São aplicados alguns ajustamentos finais para garantir que as regiões menos desenvolvidas recebem fundos suficientes[39].

Da componente de subvenções do MRR, 70% são afetados com base na população do Estado-Membro, no seu PIB *per capita* em 2019 e na sua taxa média de desemprego a cinco anos para 2015-2019. Os restantes 30% foram provisoriamente afetados com base na queda estimada do PIB em 2020 e 2021, disposição destinada a refletir o impacto económico da pandemia[40]. As diferenças de preços entre os Estados-Membros não são tidas em conta no MRR[41]. É aplicado um limite máximo para evitar que os fundos se concentrem excessivamente em alguns Estados-Membros[42].

Esta dotação máxima estimada de 30% da componente de subvenções do MRR baseada na queda do PIB[43] foi atualizada em junho de 2022[44] com base nas variações reais do PIB[45].

---

37 Artigo 108º, nº 2, e anexo XXVI do RDC.

38 Anexo XXVI, nºs 1 a 7, do RDC.

39 Anexo XXVI, nºs 10 a 17, do RDC.

40 Anexo I, anexo II e anexo III do Regulamento MRR.

41 Anexo I do Regulamento MRR.

42 Anexo I do Regulamento MRR.

43 Anexo IV do Regulamento MRR.

44 Nota da Comissão ao Conselho e ao Parlamento, *RRF: update of the RRF maximum financial contribution*, 30.6.2022.

45 Artigo 11º, nº 2, do Regulamento MRR.

Os Estados-Membros cujo montante da subvenção tenha sido revisto em alta devem propor novas reformas e investimentos, mediante a apresentação de novos PRR, caso pretendam utilizar as subvenções; os Estados-Membros cuja contribuição financeira máxima final tenha sido reduzida são incentivados a continuar a executar os seus PRR iniciais, com base em fontes de financiamento alternativas, incluindo fundos nacionais e o pedido de um empréstimo a título do MRR[46].

Para cada Estado-Membro, o apoio sob a forma de empréstimos a título do MRR não deve exceder 6,8% do seu RNB de 2019[47]. No entanto, o montante deste apoio pode ser aumentado em circunstâncias excecionais e sob condição da disponibilidade de recursos, ou seja, nos casos em que outros Estados-Membros não utilizaram a sua componente de empréstimos na íntegra[48]. Na prática, os empréstimos a título do MRR são mais atrativos para os Estados-Membros que contraem empréstimos com uma taxa de juro superior à da Comissão.

18 Em junho de 2022, os montantes atribuídos ao abrigo do MRR foram atualizados, o que levou a que 19 Estados-Membros recebessem menos do que o inicialmente estimado. Os montantes das subvenções para a Bélgica, os Países Baixos e a Hungria foram os que diminuíram mais, respetivamente 24%, 22% e 19%. Portugal recebeu o maior aumento (12%), seguido da Espanha (11%) e da Alemanha (9%). A Espanha e a Itália foram os dois maiores destinatários da componente de subvenções do MRR, recebendo em conjunto 43% da dotação final do mecanismo. A Polónia é o maior destinatário dos fundos da política de coesão no período de 2021-2027 (20%), seguindo-se a Itália (12%) e a Espanha (10%) (ver ***anexo III*** e ***figura 4***).

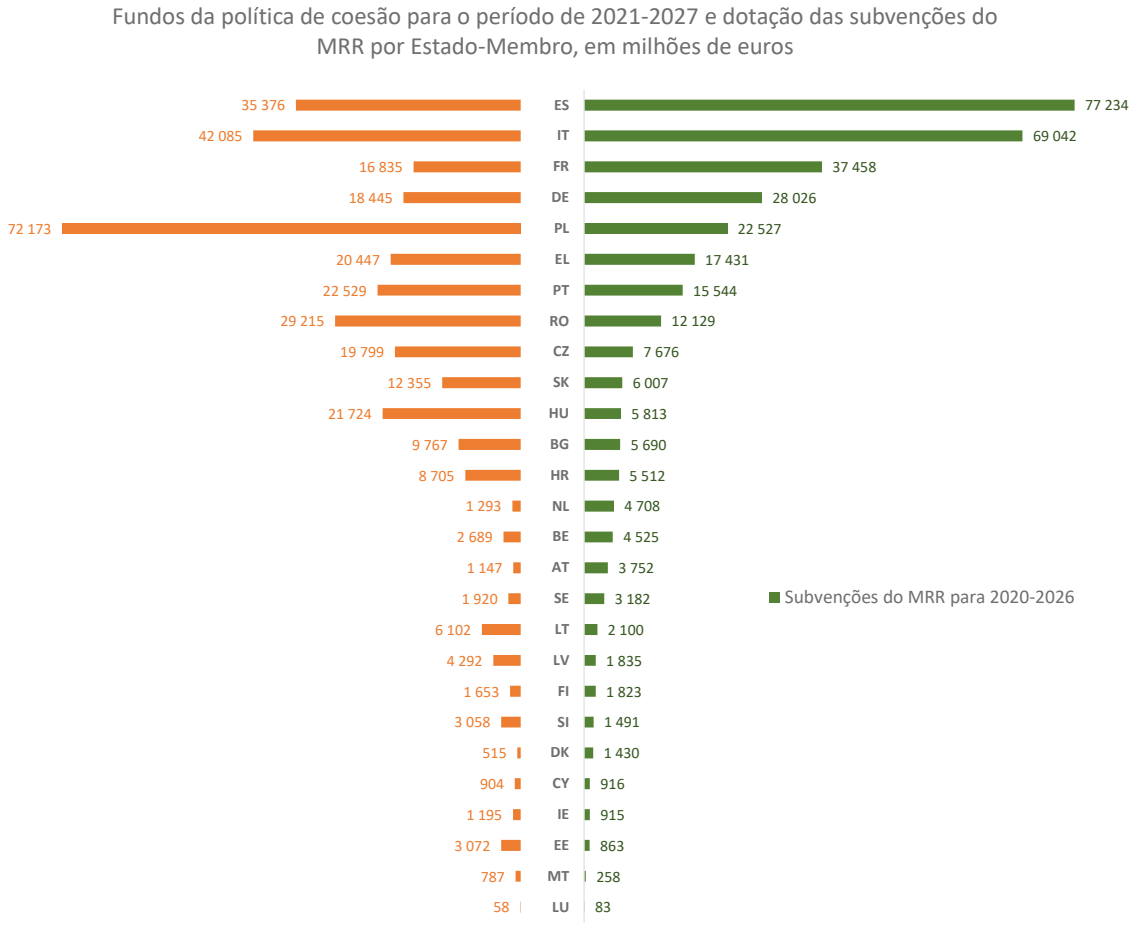
[46] Parte I, secção II, nº2, alínea A) e alínea B), das orientações da Comissão sobre os planos de recuperação e resiliência no contexto REPowerEU, 2022/C 214/01.

[47] Artigo 14º, nº 5, do Regulamento MRR.

[48] Artigo 14º, nº 6, do Regulamento MRR.

Figura 4 – Financiamento da política de coesão e dotação final das subvenções do MRR por Estado-Membro

em milhões de euros, a preços correntes



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão (incluindo a Cooperação Territorial Europeia e excluindo os montantes transferidos para o MIE); dados respeitantes ao MRR acedidos em julho de 2022 e dados sobre os fundos da política de coesão publicados em abril de 2022.

19 Os empréstimos a título do MRR podem ser solicitados até agosto de 2023[49]. Até outubro de 2022, apenas sete Estados-Membros[50] tinham pedido empréstimos, no valor de 165 mil milhões de euros (43% do montante total disponível para empréstimos). A Itália, a Grécia e a Roménia foram os únicos Estados-Membros a solicitar o montante máximo.

[49] Artigo 14º, nº 2, do Regulamento MRR.

[50] Grécia, Itália, Chipre, Polónia, Portugal, Roménia e Eslovénia.

20 Caso a componente de empréstimos do MRR seja utilizada na totalidade, a percentagem de despesas públicas financiadas pela UE nos Estados-Membros aumentará de 1% para um máximo de 3% do PIB da UE. O MRR aumentará ainda mais a percentagem de investimentos públicos financiados pela UE nos Estados-Membros. Em 2021, a Comissão esperava que o investimento público aumentasse de 3% do PIB da UE em 2019 para 3,5% em 2023. O MRR representará uma grande fatia deste aumento[51].

O MRR é financiado com recurso à emissão de obrigações

21 As despesas no âmbito do orçamento da UE, nomeadamente através dos fundos da política de coesão, são financiadas principalmente por contribuições dos Estados-Membros e, em menor medida, por outras receitas específicas[52]. Em contrapartida, o IRUE (e, por conseguinte, o MRR) é inteiramente financiado por empréstimos contraídos nos mercados de capitais[53]. A emissão de dívida comum a uma escala desta dimensão é uma importante novidade na UE (ver ***caixa 4***).

[51] *European Economic Forecast, Autumn 2021*, documento 160, p. 35.

[52] Artigo 2º, nº 1, da Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia.

[53] Artigo 5º, nº 1, da Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho.

Caixa 4

Financiamento com recurso à emissão de obrigações

Até 2026, a Comissão mobilizará fundos para o IRUE através da emissão de obrigações da UE[54]. As obrigações terão vários prazos. Os mais longos serão de 30 anos, mas serão emitidas outras obrigações para prazos muito mais curtos, incluindo instrumentos financeiros de curto prazo da UE, com prazos de vencimento inferiores a um ano. A dívida associada ao IRUE será paga na íntegra até 2058[55]. O orçamento da UE suportará o reembolso do capital e os juros correspondentes relativamente aos fundos utilizados como subvenções. Os empréstimos a título do MRR e os custos relacionados com a contração de empréstimos, incluindo os juros, serão reembolsados pelos Estados-Membros que recebem o empréstimo[56]. No final de outubro de 2022, a Comissão tinha emitido 226 mil milhões de euros em obrigações[57] e desembolsado 81,4 mil milhões de euros em subvenções e 34,2 mil milhões de euros em empréstimos.

O Tribunal trabalha atualmente numa auditoria à gestão da dívida associada ao IRUE pela Comissão e prevê publicar o relatório em 2023.

---

[54] Artigos 4 e 7º da Decisão de execução C(2021) 2502 final da Comissão [em inglês].

[55] Artigo 6º da Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho.

[56] Artigo 5º, nº 2, da Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho; artigo 15º, nº 3, do Regulamento MRR; artigo 220º, nº 5, alínea e), do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União ("Regulamento Financeiro").

[57] "*The EU as a borrower – investor relations*".

O período de elegibilidade do MRR é mais curto e não se prolonga para além do final do instrumento

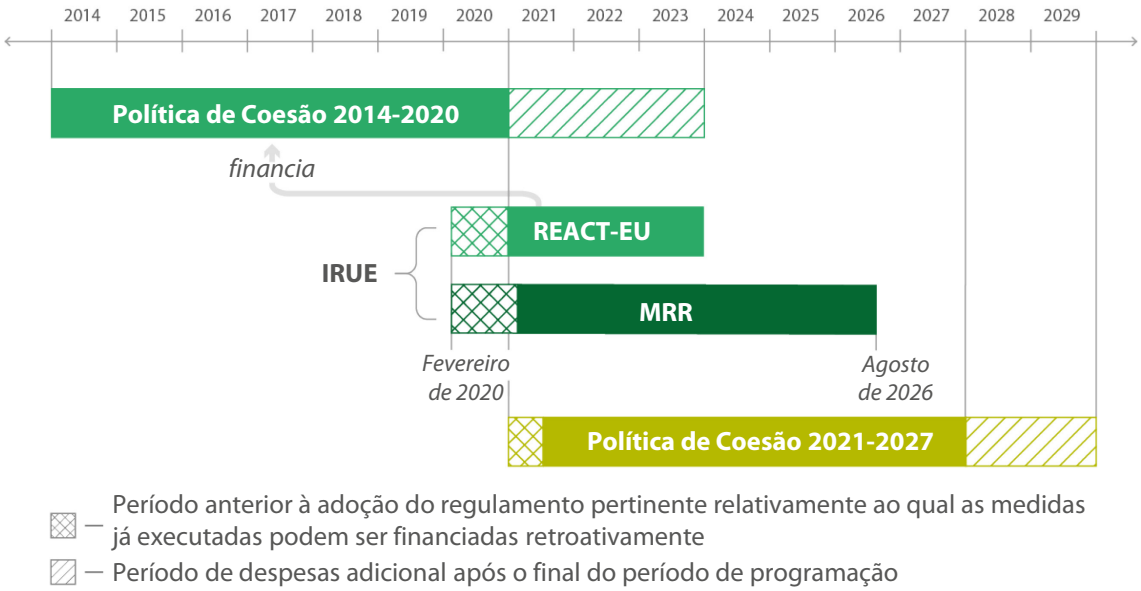
22 O período de elegibilidade para os fundos da política de coesão de 2021-2027 é de nove anos[58] e no período de 2014-2020 é de dez anos[59]. O período de elegibilidade do MRR é mais curto, estando definido em seis anos e meio. Durante este período, os marcos e metas acordados devem ser alcançados e os pagamentos correspondentes podem ser efetuados até ao final de 2026[60]. Além de ser mais longo, o período de elegibilidade da política de coesão decorre para além do final do período de programação, o que não sucede com o MRR. À semelhança dos fundos da política de coesão, os Estados-Membros não são, porém, obrigados a despender todo o financiamento disponível no âmbito do MRR até ao final do período (ver ***figura 5***).

[58] Artigo 63º, nº 2, do RDC.

[59] Artigo 65º, nº 2, do Regulamento (UE) nº 1303/2013 que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho ("RDC aplicável a 2014-2020").

[60] Artigo 17º, nº 2, artigo 18º, nº 4, alínea i), e artigo 24º, nº 1, do Regulamento MRR.

Figura 5 – Períodos de elegibilidade dos fundos da política de coesão e do MRR



Fonte: TCE, com base no RDC aplicável a 2014-2020 e a 2021-2027, no Regulamento MRR e no Regulamento REACT-EU.

23 No âmbito da política de coesão, as despesas podem ser declaradas para reembolso após o termo do período de programação. Esta disposição introduz uma sobreposição: o período de elegibilidade de um programa prolonga-se pelo início do período de programação seguinte e pode desincentivar o arranque do período subsequente em tempo oportuno.

24 Além disso, como o Tribunal observou anteriormente, um prazo tão longo torna mais difícil definir as necessidades de investimento ao negociar os acordos de parceria e os programas[61]. Para resolver a questão, caso se justifique, os programas da política de coesão podem ser alterados durante o período de programação[62]. No caso do MRR, a Comissão não efetuará quaisquer desembolsos após o final de 2026.

[61] Relatório Especial 36/2016, *Avaliação das modalidades de encerramento dos programas de coesão e de desenvolvimento rural no período de 2007-2013*, pontos 58 a 64 e 128 a 130.

[62] Relatório Especial 24/2021, *Financiamento baseado no desempenho na política de coesão: ambições meritórias, mas subsistiram obstáculos no período de 2014-2020*, ponto 82.

Governação e gestão

O MRR e os fundos da política de coesão são geridos no âmbito do orçamento da UE, mas os desembolsos do MRR exigem a participação do Conselho

Os fundos da política de coesão e as subvenções do MRR fazem parte do orçamento da UE, mas não os empréstimos a título do MRR

25 Os fundos da política de coesão fazem parte do orçamento e das contas anuais da UE[63]. Embora o orçamento do IRUE tenha sido adotado fora do QFP, as subvenções do MRR fazem parte do orçamento anual e das contas consolidadas da UE[64]. Os empréstimos a título do MRR não fazem parte do orçamento da UE, mas estão incluídos nas contas consolidadas[65]. No entanto, para efeitos de transparência, a Comissão apresenta igualmente informações sobre a componente de empréstimos no projeto de orçamento[66].

A Comissão tem de consultar o Conselho antes de desembolsar fundos do MRR

26 A Comissão (mais especificamente, a DG REGIO e a DG EMPL) partilha com os Estados-Membros a responsabilidade pela gestão dos fundos da política de coesão[67]. A situação em relação ao MRR é diferente. O Grupo de Trabalho Recuperação e Resiliência (RECOVER) do Secretariado-Geral e a DG ECFIN gerem diretamente o MRR[68]. A Comissão coordena internamente o trabalho dos seus vários serviços, para assegurar a coerência entre os dois instrumentos.

---

63 Artigo 10º do Regulamento Financeiro.

64 Artigo 21º, nº 6, artigo 83º, nº 1, alínea b), subalínea i), e artigo 244º, nº 1, alínea a), do Regulamento Financeiro.

65 Comunicação da Comissão, "Contas Anuais Consolidadas da União Europeia Relativas ao Exercício de 2021", COM(2022) 323 final, nota 2.4.1.1, p. 69.

66 Comissão, Mapa previsional para o exercício financeiro de 2022 [em inglês], p. 17.

67 Artigo 7º do RDC.

68 Artigo 8º do Regulamento MRR.

27 A Comissão é a única responsável pela aprovação dos desembolsos ao abrigo dos programas da política de coesão. As disposições relativas ao MRR também são diferentes neste aspeto. Antes de adotar a decisão que autoriza eventuais desembolsos ao abrigo do MRR, a Comissão deve apresentar a sua avaliação preliminar e ter em consideração o parecer do Comité Económico e Financeiro do Conselho. Um comité de representantes dos Estados-Membros tem de analisar a decisão da Comissão e pode anulá-la por maioria qualificada[69].

A quitação do Parlamento não abrange os empréstimos a título do MRR

28 Existe uma clara separação de responsabilidades pelos fundos da política de coesão entre o Parlamento e o Conselho (enquanto autoridade orçamental e de quitação) e a Comissão (responsável pela execução do orçamento). O orçamento anual da UE é aprovado pelo Parlamento, com o acordo do Conselho[70]. A Comissão elabora contas anuais, para as quais deve solicitar a aprovação (ou "quitação") do Parlamento. Este pode dar quitação, com base na recomendação do Conselho[71]. O poder do Parlamento para dar quitação à Comissão aplica-se igualmente ao MRR[72], mas esta quitação não abrange a componente de empréstimos do mecanismo.

---

[69] Artigo 24º, nºs 4 e 5, do Regulamento MRR.

[70] Artigo 314º do TFUE.

[71] Artigo 319º do TFUE; artigo 261º, nº 1, do Regulamento Financeiro.

[72] Anexo I, ponto 39, do Acordo interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira, bem como sobre os novos recursos próprios, incluindo um roteiro para a introdução de novos recursos próprios.

Os fundos da política de coesão e o MRR são executados em modalidades de gestão diferentes, exigindo um esforço administrativo suplementar

A política de coesão é executada ao abrigo de um quadro comum da UE, enquanto o MRR é executado através de sistemas nacionais

29 Existem diferenças claras na forma como os instrumentos são executados no terreno. Por exemplo, as responsabilidades das administrações nacionais e regionais são diferentes. Os fundos da política de coesão são executados por todos os Estados-Membros e regiões com base no quadro estabelecido no Regulamento Disposições Comuns (RDC). O MRR é executado através de sistemas nacionais, que, por definição, são específicos de cada Estado-Membro (ver ***caixa 5***).

Caixa 5

Responsabilidades das administrações nos Estados-Membros

Os fundos da política de coesão são executados em regime de gestão partilhada, através de programas nacionais e regionais. Centenas de autoridades nacionais e regionais dos Estados-Membros participam na programação, na execução, no acompanhamento e na auditoria. Os beneficiários dos fundos da UE podem ser um organismo público ou privado, uma entidade com ou sem personalidade jurídica ou uma pessoa singular, responsável por iniciar as operações ou por iniciar e executar as operações[73].

O MRR é executado em regime de gestão direta e os beneficiários são os Estados-Membros[74], que, simultaneamente, são responsáveis por assegurar o cumprimento dos princípios fundamentais da boa gestão financeira. Ao nível dos Estados-Membros, uma autoridade principal (o "coordenador do MRR") assume a responsabilidade global, funcionando como ponto de contacto único para a Comissão[75]. Podem ser conferidos poderes aos ministérios ou às regiões para executarem projetos e informarem o coordenador sobre os progressos.

---

[73] Artigo 2º, nº 9, do RDC.

[74] Artigo 22º, nº 1, do Regulamento MRR.

[75] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Guidance to Member States – Recovery and resilience plans*, Parte 1/2, SWD(2021) 12 final, p. 46.

São necessários esforços administrativos suplementares ao nível nacional para executar ambos os sistemas em paralelo

30 Executar o MRR em paralelo com os fundos da política de coesão pode exacerbar problemas relativos à capacidade administrativa. Em metade dos Estados-Membros incluídos na amostra do Tribunal, os mesmos organismos são responsáveis pela conceção e execução dos fundos da política de coesão e do MRR[76]. Nestes casos, o MRR utiliza a capacidade desenvolvida pelas autoridades nacionais para a execução dos fundos da política de coesão. Estas disposições ajudam também a atenuar o risco de duplo financiamento.

31 Dois dos Estados-Membros da amostra do Tribunal (Itália e Roménia) incluíram medidas específicas nos respetivos PRR para resolverem problemas em matéria de capacidade administrativa. Além disso, alguns Estados-Membros da amostra (Itália, Roménia e França) indicaram ao Tribunal que pretendem recrutar mais pessoal para a execução do MRR (ver ***caixa 6***).

Caixa 6

Medidas em matéria de capacidade administrativa na Itália

A Itália, um dos maiores destinatários do MRR, da REACT-EU e dos fundos da política de coesão, tem previstas várias medidas para aumentar a sua capacidade administrativa:

— a criação de um novo serviço de apoio técnico e operacional, para disponibilizar uma reserva de peritos multidisciplinares de diversos organismos públicos, a quem as administrações centrais, regionais e locais que participam no MRR podem recorrer para obter conhecimentos especializados;

— a introdução na legislação nacional de medidas para simplificar e acelerar a adjudicação e execução de contratos públicos;

— o recrutamento de 2 800 funcionários públicos para organismos que participam na execução dos fundos da UE.

[76] Espanha, Roménia e Eslovénia, entre os Estados-Membros incluídos na amostra do Tribunal.

32 Os dois instrumentos preveem a assistência técnica, mas de formas diferentes. No caso dos fundos da política de coesão, os Estados-Membros podem utilizar a assistência técnica para executar funções como a preparação, a formação, a gestão, o acompanhamento, a avaliação, a promoção da notoriedade e a comunicação[77]. O montante máximo possível para assistência técnica no período de 2021-2027 é de cerca de 14 mil milhões de euros. Além disso, para ambos os instrumentos, os Estados-Membros podem utilizar o instrumento de assistência técnica[78], cujo orçamento total ascende a 864 milhões de euros. Este instrumento apoia a administração pública na conceção, desenvolvimento e execução de reformas e na preparação de investimentos.

[77] Artigo 36º do RDC.

[78] Regulamento (UE) 2021/240 que cria um instrumento de assistência técnica.

Programação das despesas

A programação do MRR é mais centralizada

O MRR baseia-se num documento único de programação para cada Estado-Membro e, ao nível da UE, exige a aprovação do Conselho

33 A programação do MRR baseia-se num documento único para cada Estado-Membro, o PRR, que indica em pormenor os investimentos e as reformas apoiados pelas subvenções do MRR e, se for caso disso, os empréstimos concedidos. É avaliado pela Comissão, que apresenta uma proposta de decisão de execução do Conselho que estabelece um conjunto de medidas vinculativas, os respetivos marcos e metas a alcançar e o número e o montante das parcelas. Depois de a decisão ser adotada, é complementada por disposições operacionais relativas a questões técnicas em torno da execução[79], às convenções de financiamento em que se baseiam as autorizações orçamentais[80] e, se for caso disso, aos contratos de empréstimo[81].

34 No que se refere aos fundos da política de coesão, cada Estado-Membro assina com a Comissão um acordo de parceria que estabelece a orientação estratégica do financiamento e as modalidades de utilização do mesmo[82]. Este documento contém informações pormenorizadas sobre os programas nacionais ou regionais destinados a dar resposta aos principais desafios com que se depara o país ou a região[83]. A Comissão adota atos de execução para aprovar tanto o acordo de parceria como os programas[84].

---

79 Artigo 18º, nº 1, e artigo 20º, nº 6, do Regulamento MRR.

80 Artigo 23º do Regulamento MRR; artigo 7º, nº 3, do Regulamento Financeiro.

81 Artigo 15º do Regulamento MRR.

82 Artigo 10º, nº 1, do RDC.

83 Artigo 22º, nº 3, do RDC.

84 Artigo 12º, nº 4, e artigo 23º, nº 4, do RDC.

35 A *figura 6* apresenta em síntese o processo de avaliação e aprovação da programação das despesas.

Figura 6 – Processo de programação das despesas

PROCESSO	POLÍTICA DE COESÃO	MRR
CONCEÇÃO *Os Estados-Membros **elaboram os seus documentos de programação***	Vários pontos de contacto nacionais e regionais nos Estados-Membros; Direções-Gerais responsáveis: DG REGIO e DG EMPL	Uma única entidade nos Estados-Membros funciona como coordenador nacional e ponto de contacto para a Comissão. Organismos responsáveis na Comissão: RECOVER e DG ECFIN
APRESENTAÇÃO *Os Estados-Membros **apresentam** os seus documentos de programação **à Comissão***	Um acordo de parceria ao nível nacional e um ou vários programas (nacionais ou regionais)	Um documento de programação principal, o PRR
AVALIAÇÃO *A Comissão avalia os documentos de programação e **debate-os** com cada Estado-Membro*	Três meses para apresentar observações (para acordos de parceria e programas)	Dois meses para concluir o processo de avaliação, mas o prazo pode ser prolongado Um mês para o Conselho aprovar
ADOÇÃO *Os documentos de programação são **adotados***	A Comissão adota o acordo de parceria no prazo de quatro meses e o programa no prazo de cinco meses, a contar da sua apresentação oficial, através de atos de execução	Aprovação pela Comissão e adoção pelo Conselho através de uma decisão de execução do Conselho

Fonte: TCE, com base no RDC e no Regulamento MRR.

36 As alterações aos programas da política de coesão exigem apenas a avaliação e a aprovação da Comissão[85]. As alterações aos PRR exigem a avaliação da Comissão e a aprovação do Conselho[86]. Esta disposição cria uma salvaguarda destinada a garantir que os Estados-Membros tencionam respeitar os seus compromissos, tal como estabelecido nos PRR. O Tribunal observou anteriormente que as alterações aos programas da política de coesão, incluindo as reafetações orçamentais dentro dos limites autorizados pelo RDC, ocorrem frequentemente durante a execução[87].

O princípio da parceria da política de coesão não constitui um requisito prévio para o MRR

37 No respeitante aos fundos da política de coesão, os Estados-Membros devem aplicar o princípio da parceria em conformidade com o Código de Conduta Europeu sobre Parcerias[88]. As autoridades públicas ao nível regional, local e urbano, as organizações da sociedade civil e os parceiros económicos e sociais podem contribuir para a elaboração de acordos de parceria e para a preparação, execução e avaliação de cada programa[89]. O objetivo é assegurar que os fundos respondem às necessidades e aos desafios assinalados.

38 O procedimento utilizado para o MRR é diferente. Quando elaboram os PRR, as autoridades nacionais têm apenas de consultar as autoridades locais e regionais, os parceiros sociais, as organizações da sociedade civil e as organizações de juventude, na medida do exigido pela legislação nacional. O processo de consulta é apresentado em síntese nos próprios PRR[90].

---

85 Artigo 13º, nº 4, e artigo 24º, nº 4, do RDC.

86 Artigo 21º, nº 2, do Regulamento MRR.

87 Relatório Especial 24/2021, pontos 53 a 57 e 120.

88 Regulamento Delegado (UE) nº 240/2014 da Comissão relativo ao código de conduta europeu sobre parcerias no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

89 Artigo 8º do RDC.

90 Artigo 18º, nº 4, alínea q) do Regulamento MRR.

Métodos diferentes de avaliação dos documentos de programação

A Comissão avalia os projetos de PRR com base em critérios predefinidos

39 No âmbito da política de coesão, a Comissão avalia se os acordos de parceria e os programas cumprem o RDC e as regras específicas dos fundos pertinentes[91]. No respeitante ao MRR, pelo contrário, a Comissão efetua uma avaliação *ex ante* em que aplica 11 critérios qualitativos vagos e genéricos, tais como se o PRR constitui uma resposta abrangente e devidamente equilibrada à situação económica e social e se o montante dos custos totais estimados é congruente com o princípio da eficiência em termos de custos e proporcional ao impacto económico e social esperado ao nível nacional[92].

40 Anteriormente, o Tribunal observou que a Comissão tem alguma flexibilidade na interpretação e classificação destes critérios, e que esse exercício implica necessariamente apreciações qualitativas[93]. Num relatório publicado recentemente, o Tribunal examinou a avaliação da Comissão aos PRR de uma amostra de Estados-Membros, tendo concluído que foi globalmente adequada, dada a complexidade do processo e as limitações de tempo. No entanto, assinalou uma série de insuficiências, riscos e aspetos que requerem atenção no futuro, nomeadamente o facto de os perfis de pagamento resultarem de negociações, a falta de clareza de marcos e metas ou o facto de os sistemas de acompanhamento e de controlo ainda não estarem totalmente em funcionamento à data da avaliação[94].

41 Além disso, os requisitos em matéria de transparência são diferentes. As avaliações da Comissão dos PRR adotados estão disponíveis ao público[95], ao passo que as avaliações dos acordos de parceria e programas da política de coesão só são partilhadas com as autoridades nacionais e regionais pertinentes.

---

91 Artigo 12º, nº 1, e artigo 23º, nº 1, do RDC.

92 Artigo 19º, nº 3, alíneas a) e i) do Regulamento MRR.

93 Parecer 06/2020, ponto 44.

94 Relatório Especial 21/2022, pontos 112 a 113.

95 A Comissão elaborou um resumo da avaliação dos PRR, disponível aqui.

O âmbito da avaliação da Comissão difere entre os dois instrumentos

42 As orientações para legislar melhor da Comissão[96] estabelecem cinco critérios: eficácia, eficiência, pertinência, coerência e valor acrescentado da UE. Quatro deles são aplicados na avaliação quer dos PRR ao abrigo do MRR e dos acordos de parceria quer dos programas ao abrigo da política de coesão. Por outro lado, o âmbito da avaliação da Comissão difere segundo o instrumento (ver ***figura 7***).

[96] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Better Regulation Guidelines*, SWD(2021) 305, pp. 23 e 26.

Figura 7 – Âmbito da avaliação

CRITÉRIOS	POLÍTICA DE COESÃO	MRR
EFICÁCIA *Artigo 11º, nº 1, alínea b), do RDC* *Artigo 19º, nº 3, alínea g), e critério 2.7 do Anexo V do Regulamento MRR*	O acordo de parceria descreve os principais resultados esperados em relação a cada fundo e a contribuição prevista para os objetivos estratégicos selecionados	O MRR pretende ter um impacto duradouro em termos de mudanças estruturais na administração ou nas políticas
EFICIÊNCIA *Artigo 11º, nº 1, alínea c), e artigo 22º, nº 3, alínea g), do RDC* *Artigo 19º, nº 3, alínea i), e critério 2.9 do anexo V do Regulamento MRR*	A dotação financeira preliminar proposta respeita as regras relativas à concentração temática e fornece dados por objetivo estratégico ao nível nacional e regional	Os custos totais estimados são razoáveis e plausíveis Inexistência de análise do apoio ao nível regional
PERTINÊNCIA *Artigo 22º, nº 3, alínea a), do RDC* *Artigo 19º, nº 3, alínea c), e critério 2.3 do anexo V do Regulamento MRR*	Os principais desafios visados têm origem em disparidades económicas, sociais e territoriais	O MRR contribui para a resiliência económica, social e institucional do Estado-Membro, ao reduzir a vulnerabilidade económica a choques e ao aumentar a capacidade das estruturas económicas e sociais e das instituições para se adaptarem e resistirem a choques
COERÊNCIA *Artigo 5º, nº 3, e artigo 11º, nº 1, alínea b), do RDC* *Artigo 19º, nº 3, alínea k), e critério 2.11 do anexo V do Regulamento MRR*	Coordenação e coerência entre os fundos e entre os programas ao nível nacional e regional, complementaridades e sinergias com outros instrumentos da UE (incluindo o MRR) para cada objetivo estratégico selecionado	Coerência interna das medidas incluídas no PRR, ou seja, as medidas propostas reforçam-se e complementam-se

Fonte: TCE, com base no RDC e no Regulamento MRR.

43 Os Estados-Membros devem apresentar à Comissão estimativas de custos para as medidas incluídas nos seus PRR. Na sua avaliação dos PRR, a Comissão verifica a razoabilidade e plausibilidade destas estimativas e examina se o apoio proposto complementará outros financiamentos da UE[97]. Verifica, igualmente, se o apoio substituirá despesas nacionais recorrentes[98]. Com vista à formulação de estimativas mais amplas sobre o nível de investimento, os Estados-Membros tiveram de indicar anualmente o nível médio da despesa pública nacional entre 2017 e 2019 para investimentos semelhantes aos dos PRR[99].

44 Na política de coesão, o valor acrescentado da UE foi avaliado no âmbito do conceito de adicionalidade: o requisito de que os fundos da política de coesão não podem substituir despesas nacionais recorrentes[100]. Contudo, desde 2007, o requisito de os Estados-Membros demonstrarem este aspeto foi gradualmente retirado. No período de 2021-2027, a Comissão deixará de verificar a adicionalidade quando avaliar os acordos de parceria e os programas (ver ***caixa 7***).

[97] Artigo 9º, artigo 19º, nº 3, alínea i), e critério 2.9 do Anexo V do Regulamento MRR.

[98] Artigo 5º, nº 1, do Regulamento MRR.

[99] SWD(2021) 12, Parte 1/2, p. 55.

[100] Artigo 95º, nº 2, do RDC aplicável a 2014-2020.

Caixa 7

O requisito de adicionalidade para a política de coesão

Durante o período de 2007-2013, os Estados-Membros com regiões abrangidas pelo objetivo de convergência, ou seja, aqueles cujo PIB *per capita* era inferior a 75% da média da UE, foram obrigados a manter o mesmo nível de despesas estruturais públicas ou equivalentes durante o período de programação em todas as regiões em causa[101].

Durante o período de 2014-2020, considerava-se que o requisito de adicionalidade estava cumprido desde que os Estados-Membros mantivessem o mesmo nível de despesas estruturais públicas durante o período ao nível nacional. Não era feita qualquer referência aos níveis de despesas regionais. Este requisito era verificado apenas nos Estados-Membros cujas regiões menos desenvolvidas cobriam, em determinadas condições, pelo menos 15% da sua população total[102].

Para o período de 2021-2027, a título de medida de simplificação, a Comissão já não exige que os Estados-Membros demonstrem a adicionalidade dos programas[103].

A programação paralela dos fundos da política de coesão e do MRR colocou desafios específicos aos Estados-Membros

Dois terços dos PRR foram adotados no prazo de seis meses, enquanto a elaboração e negociação dos programas da política de coesão sofreram atrasos ainda maiores do que em períodos anteriores

45 Em períodos anteriores do QFP, a negociação de acordos de parceria e programas pela Comissão sofreu atrasos, nunca sendo concluída antes do final do primeiro ano do QFP. Estas demoras deveram-se à adoção tardia do pacote do QFP, que, por sua vez,

[101] Artigo 15º, nº 2, do Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) nº 1260/1999.

[102] Artigo 95º, nº 4, do RDC aplicável a 2014-2020.

[103] *Guia de simplificação*, medida nº 16, p. 3.

atrasou a adoção do pacote da política de coesão, uma condição prévia para a programação ao nível dos Estados-Membros[104].

46 No período de 2021-2027, os atrasos foram ainda maiores: como o Tribunal referiu anteriormente, o RDC e os regulamentos específicos dos fundos foram adotados em meados de 2021, seis meses após o início do período do QFP[105]. As autoridades de gestão participaram também na programação da REACT-EU e na execução de outras medidas de emergência, como o MRR, as Iniciativas de Investimento de Resposta ao Coronavírus (CRII e CRII+)[106] e as Ações de Coesão a favor dos Refugiados na Europa (CARE e CARE+)[107], o que diluiu ainda mais a sua capacidade administrativa. Por conseguinte, a preparação de acordos de parceria e programas e as negociações destes com a Comissão abrandaram significativamente em quase todos os Estados-Membros em 2021. Uma consequência deste atraso é o facto de os Estados-Membros terem de absorver os fundos da política de coesão que lhes estão afetados no QFP para 2021-2027 num prazo mais curto. O Tribunal salientou

---

[104] Relatório Especial 17/2018, *As medidas da Comissão e dos Estados-Membros durante os últimos anos do período de programação de 2007-2013 deram resposta ao baixo nível de absorção mas não deram ênfase suficiente aos resultados*, pontos 14 a 18 e 83.

[105] Relatório Anual relativo a 2021, ponto 2.6; Relatório Anual relativo a 2020, pontos 2.24 a 2.25; Relatório Especial 14/2021, *Cooperação Interreg: potencial das regiões transfronteiriças da União Europeia ainda por explorar plenamente*, ponto 92; Relatório Especial 24/2021, pontos 83 e 124.

[106] Regulamento (UE) 2020/460 que altera os Regulamentos (UE) nº 1301/2013, (UE) nº 1303/2013 e (UE) nº 508/2014 no respeitante a medidas específicas para mobilizar investimentos nos sistemas de saúde dos Estados-Membros e noutros setores das suas economias em resposta ao surto de COVID-19; Regulamento (UE) 2020/558 que altera os Regulamentos (UE) nº 1301/2013 e (UE) nº 1303/2013 no que respeita a medidas específicas destinadas a proporcionar uma flexibilidade excecional para a utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento em resposta ao surto de COVID-19.

[107] Regulamento (UE) 2022/562 que altera os Regulamentos (UE) nº 1303/2013 e (UE) nº 223/2014 no que respeita à Ação de Coesão a favor dos Refugiados na Europa (CARE); Regulamento (UE) 2022/613 que altera os Regulamentos (UE) nº 1303/2013 e (UE) nº 223/2014 no que respeita ao aumento do pré-financiamento proveniente de recursos da REACT-EU e ao estabelecimento de um custo unitário.

anteriormente que os padrões de absorção variam entre os Estados-Membros[108] e que houve atrasos na absorção dos fundos da política de coesão para 2014-2020[109].

47 No caso do MRR, a programação e a adoção foram mais rápidas. Nos seis meses que decorreram entre fevereiro (quando o Regulamento MRR foi adotado) e julho de 2021, foram adotados 18 PRR[110]. A conclusão célere das negociações foi propositada, pois o objetivo do MRR era responder a uma crise grave e iminente. Além disso, o menor número de documentos de programação do MRR, em comparação com os quase 400 acordos de parceria e programas nacionais e regionais, ajudou a Comissão a concluir a sua avaliação em tempo útil (ver ***caixa 8***).

Caixa 8

Ponto da situação em termos de adoção e execução

Até outubro de 2022:

— o Conselho adotou 26 PRR, mais 8 do que em julho de 2021. O PRR restante, da Hungria, ainda estava a ser avaliado pela Comissão;

— a Comissão e os Estados-Membros assinaram 17 acordos operacionais;

— 12 pedidos de pagamento já tinham sido validados e pagos. A Comissão esperava que cerca de 32% dos montantes das subvenções fossem pagos em 2022[111];

— nos meses seguintes, alguns PRR serão alterados pelos Estados-Membros e reenviados para aprovação pela Comissão e adoção pelo Conselho, em resultado da atualização da dotação máxima da componente de subvenções, de junho de 2022 (ver ***caixa 3***).

[108] Relatório Anual relativo a 2021, ponto 2.16; Relatório Especial 17/2018, pontos 27 e 28.

[109] Relatório Anual relativo a 2021, ponto 2.26.

[110] Bélgica, República Checa, Dinamarca, Alemanha, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália, Chipre, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Áustria, Portugal, Eslovénia e Eslováquia.

[111] Com base em dados do Mapa previsional para o exercício financeiro de 2022 [em inglês] da Comissão, p. 34.

Comparativamente, em relação aos fundos da política de coesão:

— 23 dos 27 acordos de parceria e 185 dos 371 programas abrangidos pela presente análise foram aprovados pela Comissão para o período de 2021-2027;

— ainda não tinha sido apresentado qualquer pedido de pagamento intercalar para o período de 2021-2027. Em 2022, os pagamentos de pré-financiamento constituem a grande parte do montante que está previsto pagar;

— a Comissão efetuou pagamentos correspondentes a 72% dos fundos para o período de 2014-2020. Os Países Baixos, a Dinamarca e a Croácia absorveram menos de 58% das suas dotações (incluindo da REACT-EU) e a Bélgica, a Alemanha, a Itália, Malta, a Eslováquia e a Espanha absorveram menos de 65%.

Coordenar a execução simultânea dos dois instrumentos e evitar o risco de duplo financiamento faz parte do exercício de programação

48 Os Estados-Membros tinham de descrever nos seus PRR a forma como coordenariam a execução paralela dos instrumentos, tendo em conta os montantes envolvidos, a disponibilidade e o calendário dos projetos com maturidade suficiente e o nível a que o quadro institucional e jurídico estabelece a responsabilidade pela execução de uma reforma ou investimento[112]. Este é também um requisito para os acordos de parceria e os programas ao abrigo da política de coesão.

49 São alcançadas complementaridades e sinergias através do financiamento de diversas operações que dependem umas das outras ou da utilização dos dois instrumentos para financiar elementos diferentes da mesma operação. Na maioria dos casos, as descrições dadas nos PRR eram gerais e sucintas, em parte porque os acordos de parceria e os programas de 2021-2027 ainda não tinham sido elaborados. Por conseguinte, as autoridades nacionais tiveram de ter em conta o conteúdo dos seus PRR nos seus acordos de parceria no âmbito da política de coesão para 2021-2027. Este exercício foi mais fácil para os Estados-Membros que tinham previamente definido um quadro de demarcação estratégica (ver ***caixa 9***).

[112] SWD(2021) 12, Parte 1/2, p. 43.

Caixa 9

O quadro de demarcação em França

As autoridades francesas comunicaram ao Tribunal que criaram um quadro de demarcação para analisarem as potenciais sobreposições entre o MRR e os fundos da política de coesão para 2021-2027 e clarificarem que tipo de investimentos devem ser financiados por que fundo. O quadro foi posteriormente publicado num guia[113].

Assenta em quatro critérios principais:

— **um critério temporal**, absorvendo os fundos de forma sequencial, utilizando primeiro o MRR ou os fundos remanescentes do período de 2014-2020, incluindo a REACT-EU, e depois os fundos da política de coesão para 2021-2027;

— **um critério temático**, consoante os temas elegíveis abrangidos;

— **um critério de beneficiário**, utilizando o MRR para tipos específicos de beneficiários;

— **um critério territorial**, afetando o MRR e os fundos da política de coesão a territórios distintos, em função das prioridades de investimento previamente selecionadas por área geográfica.

Embora a existência deste quadro não elimine a necessidade de uma coordenação complementar durante a execução ao nível regional e dos projetos, ajuda a definir os princípios mais importantes.

50 Na sua avaliação dos PRR, a Comissão tinha de examinar a complementaridade e a coordenação com outros fundos da UE[114]. As disposições operacionais firmadas com cada Estado-Membro para o MRR preveem igualmente a organização de um evento anual para debater a execução do PRR e de outros programas da União[115].

[113] O guia publicado pelas autoridades francesas está disponível aqui [em francês].

[114] SWD(2021) 12, Parte 1/2, p. 44.

[115] Relatório da Comissão relativo à execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, COM(2022) 75, pp. 7 e 57.

51 Uma operação pode ser financiada pelos dois instrumentos, desde que o mesmo custo seja coberto apenas uma vez e o MRR não cubra o cofinanciamento nacional obrigatório de projetos da política de coesão[116]. Todos os Estados-Membros consultados comunicaram que tinham considerado este risco e tomado medidas para o atenuar. A Comissão teve de avaliar *ex ante* se os PRR continham medidas deste tipo[117].

A absorção dos fundos da política de coesão será influenciada pelo MRR, mas também por outros fatores

52 Na sequência da adoção do MRR, os Estados-Membros podem aplicar significativamente mais fundos do que antes em investimentos que visem a coesão económica, social e territorial. Seis países podem gastar pelo menos o dobro do que no período de 2014-2020[118]; sete países pelo menos três vezes mais[119]; e dois países, o Luxemburgo e os Países Baixos, sete vezes mais.

53 Durante o período de 2014-2020, o FEDER e o FC disponibilizaram financiamento equivalente a cerca de 10% do investimento público total nos 27 Estados-Membros da UE. Em 10 Estados-Membros[120], o financiamento do FEDER e do FC representou mais de um terço de todos os investimentos públicos[121]. Para estes Estados-Membros, absorver significativamente mais fundos da UE no período de 2021-2027 representará um desafio significativo[122].

---

[116] Artigo 9º do Regulamento MRR; SWD(2021) 12 final, Parte 1/2, p. 42.

[117] Artigo 19º, nº 3, alínea j), e critério 2.10 do Anexo V do Regulamento MRR.

[118] Bulgária, Alemanha, Irlanda, Grécia, Chipre e Finlândia.

[119] Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Itália, Áustria e Suécia.

[120] Bulgária, Estónia, Croácia, Letónia, Lituânia, Hungria, Polónia, Portugal, Roménia e Eslováquia.

[121] Comissão, Oitavo relatório sobre a coesão, p. 243.

[122] Relatório Anual relativo a 2016, pontos 2.24 e 2.25.

54 Como o Tribunal já referiu anteriormente[123], a pressão para absorver os fundos aumenta no final do período de elegibilidade. Esta situação pode conduzir a uma menor consideração do valor acrescentado dos investimentos, possivelmente em detrimento do cumprimento de determinadas regras de elegibilidade e da obtenção de uma boa relação custo-benefício[124]. Contudo, para o período de 2021-2027, foram alterados vários aspetos, que podem atenuar algumas das dificuldades de absorção dos fundos da política de coesão.

— Os projetos de infraestruturas em grande escala são muitas vezes financiados em múltiplos períodos consecutivos, o que é frequentemente necessário devido ao tempo exigido para colocar esses projetos em funcionamento. Contudo, como o Tribunal observou no passado, também pode ser uma consequência de atrasos durante o planeamento e a construção[125]. Após 2026, não serão efetuados mais desembolsos no âmbito do MRR aos Estados-Membros. Caso determinados investimentos do MRR não estejam concluídos e exijam financiamento adicional, este poderá provir de programas da política de coesão. Esta situação ilustra também a necessidade de coerência na programação dos dois instrumentos.

[123] Exame Rápido de Casos de abril de 2019, *Autorizações por liquidar no orçamento da UE: Um olhar mais atento*, pontos 20 e 34 a 39; Relatório Especial 17/2018, pontos 20 a 21 e 83 a 84.

[124] Relatório Especial 17/2018, pontos 15 e 87.

[125] Documento de análise 05/2021, *Quadro da UE para grandes projetos de infraestruturas de transportes: uma comparação internacional*, pontos 52 a 53, pp. 30-31; Relatório Especial 10/2020, *Infraestruturas de transportes da UE: é necessário acelerar a execução dos megaprojetos para concretizar atempadamente os efeitos de rede*, pontos 45 a 48 e 84 a 86.

— O RDC permite que os Estados-Membros reafetem até 5% da dotação nacional inicial de cada fundo da política de coesão para qualquer outro instrumento em regime de gestão direta ou indireta, incluindo os seus PRR. Esta disposição tem igualmente em conta eventuais transferências para o programa InvestEU[126] ao nível do acordo de parceria ou através de alterações do programa. Em maio de 2022, a Comissão propôs aumentar este valor para 12,5%, em determinadas condições[127], como uma das medidas do REPowerEU[128]. O Tribunal formulou um parecer sobre esta proposta[129].

— Por fim, tanto o MRR como os fundos da política de coesão para 2021-2027 serão executados num contexto de preços mais elevados, devido à inflação. No caso do MRR, esta situação colocará uma pressão suplementar sobre os Estados-Membros para controlarem os custos ou afetarem fundos nacionais adicionais para concluírem os investimentos e as reformas do MRR. No caso dos fundos da política de coesão, o financiamento baseia-se em geral nos custos reais efetuados. Uma vez que os custos mais elevados serão suportados em parte pelo orçamento da UE, esta situação resultará provavelmente numa maior taxa de absorção.

[126] https://investeu.europa.eu/index_en

[127] Comunicação da Comissão sobre o Plano REPowerEU, COM(2022) 230 final, ponto 4.3.

[128] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_22_3131

[129] Parecer 04/2022 sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2021/241 no que diz respeito aos capítulos REPowerEU dos planos de recuperação e resiliência e que altera o Regulamento (UE) 2021/1060, o Regulamento (UE) 2021/2115, a Diretiva 2003/87/CE e a Decisão (UE) 2015/1814 [2022/0164 (COD)].

Condições para a realização de pagamentos

O financiamento do MRR não está associado aos custos

O MRR financia reformas e investimentos com base no cumprimento de marcos e metas

55 O Regulamento Financeiro estabelece três formas de apoio financeiro da UE[130]:

— o **"reembolso dos custos efetivamente incorridos"** implica que o financiamento da UE seja reembolsado com base em custos reais efetuados pelos beneficiários. Estes custos devem ser confirmados por documentos comprovativos;

— as **"opções de custos simplificados"** (OCS) reembolsam as despesas a uma taxa calculada antecipadamente. As tabelas normalizadas de custos unitários e os montantes fixos podem ligar os pagamentos às realizações, mas não forçosamente aos resultados[131];

— de acordo com o modelo de **"financiamento não associado aos custos"**, uma operação recebe financiamento da UE quando obtém resultados ou cumpre as condições previamente estabelecidas na legislação. Este tipo de financiamento foi introduzido pela primeira vez em 2018, na revisão do Regulamento Financeiro.

56 O modelo de financiamento não associado aos custos é obrigatório no âmbito do MRR, uma vez que apoia os Estados-Membros na realização de reformas e investimentos totalmente com base no cumprimento de marcos e metas. Não se aplica a operações individuais, para as quais os Estados-Membros podem escolher qualquer modelo de financiamento adequado em conformidade com as respetivas regras nacionais. O cumprimento dos marcos e das metas é o único critério para autorizar um pagamento[132].

---

[130] Artigo 125º, nº 1, do Regulamento Financeiro.

[131] Relatório Especial 24/2021, ponto 90.

[132] Considerando 18, artigo 4º, nº 2, e artigo 24º, nº 3, do Regulamento MRR.

57 Antes da apresentação do primeiro pedido de pagamento, a Comissão celebra disposições operacionais com cada Estado-Membro. Trata-se de documentos onde se define em pormenor a forma como a decisão de execução do Conselho será acompanhada e quais as provas que a Comissão espera obter para demonstrar que cada marco e meta foram alcançados[133]. Antes de qualquer desembolso do MRR, a Comissão avalia se o Estado-Membro cumpriu satisfatoriamente todos os marcos e metas associados ao pedido de pagamento específico[134]. Além disso, o Estado-Membro deve apresentar garantias à Comissão de que tomou medidas para proteger os interesses financeiros da UE. A Comissão, contudo, não verifica estas medidas antes de autorizar o desembolso, só posteriormente realizando verificações *ex post* e auditorias por amostragem nos Estados-Membros.

58 As disposições operacionais são elaboradas pela Comissão e pelo Estado-Membro em causa. O Regulamento MRR fornece apenas informações limitadas sobre o seu conteúdo. A Comissão elaborou um modelo para as disposições operacionais, mas só o disponibilizou em outubro de 2021, após a adoção da maior parte das decisões de execução do Conselho.

59 A Comissão pretende também aplicar o modelo de financiamento do MRR a outros domínios do orçamento. Já propôs a reprodução do princípio fundamental do financiamento do MRR no novo Fundo Social para o Clima[135], com a intenção de o gerir utilizando os planos dos Estados-Membros. Neste fundo, os pagamentos devem ser efetuados após a concretização dos marcos e das metas previamente acordados. Do mesmo modo, a partir de 2023, o modelo de execução da Política Agrícola Comum seguirá uma estratégia baseada nos resultados[136].

---

[133] Artigo 20º, nº 6, do Regulamento MRR; SWD(2021) 12 final, p. 34.

[134] Artigo 24º, nº 3, do Regulamento MRR.

[135] Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Social para a Ação Climática, COM(2021) 568 final.

[136] Considerando 28 e artigo 37º do Regulamento (UE) 2021/2116 relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (UE) nº 1306/2013; Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2018) 301, Avaliação de impacto [em inglês], anexo 4, secção 2.3.

A política de coesão financia operações com base sobretudo no reembolso dos custos incorridos

60 Relativamente aos fundos da política de coesão, as condições de pagamento são o cumprimento das condições habilitadoras pertinentes e a apresentação do pacote de garantia sobre a regularidade das despesas declaradas pelo Estado-Membro[137]. A Comissão paga o montante solicitado pelo Estado-Membro, desde que seja inferior à contribuição da UE aprovada para a respetiva prioridade no âmbito do programa e satisfaça todas as condições de elegibilidade para as despesas declaradas. O mesmo se aplica quando os programas utilizam OCS ou o modelo de financiamento não associado aos custos.

61 O Tribunal assinalou anteriormente[138] que apenas uma pequena parte das despesas da coesão de 2014-2020 tinha sido reembolsada utilizando modelos de financiamento baseado no desempenho, quase exclusivamente através de OCS ao abrigo do FSE. Até ao momento, quase todos os programas no âmbito do FEDER e do FC são executados exclusivamente com base no reembolso dos custos efetuados. O modelo de financiamento não associado aos custos foi testado apenas para um projeto do FEDER na Áustria. Para o período de 2021-2027, as OCS tornaram-se obrigatórias para as operações financiadas pelo FEDER e pelo FSE+ até 200 000 euros[139]. A Comissão espera, igualmente, que o modelo de financiamento não associado aos custos seja mais utilizado do que em períodos de programação anteriores.

Aplicação diferente do modelo de financiamento não associado aos custos nos dois instrumentos

62 Durante o período de 2021-2027, o modelo de financiamento não associado aos custos é utilizado de forma diferente ao abrigo do MRR e ao abrigo da política de coesão. Em especial, existem diferenças na utilização dos termos "marcos/objetivos intermédios" e "metas" e na forma como os desembolsos para o cumprimento dos mesmos são justificados pelos custos subjacentes (ver ***caixa 10***).

---

[137] Artigo 15º, nº 5, artigo 91º, nº 2, e artigo 98º, nº1, do RDC.

[138] Relatório Especial 24/2021, pontos 93, 101 e 127 e caixa 8.

[139] Artigo 53º, nº 2, do RDC.

Caixa 10

Diferenças na aplicação do modelo de financiamento não associado aos custos nos dois instrumentos

Os desembolsos ao abrigo dos fundos da política de coesão para o período de 2021-2027:

— estão relacionados com etapas intermédias individuais no sentido de atingir os resultados previstos;

— baseiam-se nos objetivos intermédios e metas estabelecidos nos programas, que devem ser ambos quantitativos[140]. Os desembolsos podem também estar ligados a condições, que podem ter aspetos qualitativos[141];

— são determinados com base numa estimativa de custos *ex ante* e não com base nos custos reais efetuados[142].

Os desembolsos ao abrigo do MRR[143]:

— são pagos em parcelas previamente definidas estabelecidas na decisão de execução do Conselho;

— dependem do cumprimento de um conjunto de marcos e metas estabelecidos na decisão de execução do Conselho. Trata-se de medidas do progresso no sentido da realização de uma reforma ou de um investimento, sendo os marcos realizações qualitativas e as metas realizações quantitativas[144];

— não estão associados nem aos custos estimados *ex ante* para cada medida, nem aos custos reais efetuados[145] (ver ponto ***43***).

No âmbito de ambos os instrumentos, cabe aos Estados-Membros decidir se o modelo se aplicará também entre a autoridade de gestão e o beneficiário, no caso dos fundos da política de coesão, ou entre o Estado-Membro e o destinatário final, no caso do MRR[146].

---

[140] Artigo 2º, nºs 11 e 12, do RDC.

[141] Artigo 51º, alínea a), do RDC.

[142] Artigo 95º, nº 1, e anexo V, apêndice 2, do RDC.

[143] Artigo 4º, nº 2, e considerandos 18, 30, 51 e 52 do Regulamento MRR.

Ainda não é claro em que medida o financiamento do MRR se baseia mais no desempenho do que os fundos da política de coesão

63 A orçamentação baseada no desempenho é a utilização sistemática de informações sobre realizações, resultados e/ou impactos para fundamentar, influenciar e/ou determinar a afetação de fundos públicos[147]. A Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) define três grandes categorias de orçamentação baseada no desempenho[148] (ver ***caixa 11***).

Caixa 11

Classificação da OCDE sobre a orçamentação baseada no desempenho

A OCDE identifica três grandes categorias de sistemas de orçamentação baseada no desempenho:

— orçamentação centrada na apresentação de dados, em que as informações sobre o desempenho são produzidas e demonstradas juntamente com as atribuições dos fundos, mas não são necessariamente utilizadas para tomar decisões sobre as despesas;

— orçamentação fundamentada no desempenho, em que estas informações influenciam explicitamente a atribuição de recursos;

— orçamentação em função do desempenho, em que o financiamento está ligado a realizações e resultados.

[144] Artigo 2, nº 4, do Regulamento MRR.

[145] SWD(2021) 12, Parte 1/2, p. 35.

[146] Considerando 41 e artigo 95º, nº 3, do RDC; considerando 18 do Regulamento MRR.

[147] OCDE, *Incentivising performance in public investment policies delivered at national and subnational levels: Managing across temporal and institutional horizons*, 31 de março de 2017, pp. 8-9.

[148] OCDE, *Budgeting and performance in the European Union: A review in the context of EU Budget Focused on Results*, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2017/1, secção 1.2.1.

64 Num relatório anterior[149], o Tribunal concluiu que muito foi feito durante o período de 2014-2020 para reforçar a orientação da política de coesão para o desempenho, mas que o financiamento baseado no desempenho ainda não se tornou realidade. De acordo com um estudo da Comissão de 2018, o apoio orçamental e um financiamento mais baseado no desempenho podem constituir um mecanismo simples e eficaz para as partes dos fundos da política de coesão em que as realizações podem ser claramente atribuídas ao financiamento[150].

65 Ainda não é claro até que ponto o financiamento do MRR se baseia mais no desempenho do que os fundos da política de coesão. Em todo o caso, uma vez que alguns dos marcos e metas especificados nos PRR dizem respeito a recursos ou realizações e não a efeitos[151], o financiamento do MRR não cumpre inteiramente os critérios da OCDE relativos aos sistemas de orçamentação baseada no desempenho.

O MRR pode permitir um desembolso mais rápido dos fundos

66 Existem várias outras diferenças entre os dois instrumentos na forma como os pagamentos são desembolsados. Os pagamentos efetuados até à data indicam igualmente que a Comissão pode desembolsar fundos mais rapidamente ao abrigo do MRR do que dos programas da política de coesão. Esta disparidade deve-se sobretudo ao facto de os pedidos de pagamento se basearem em parcelas previamente acordadas que agrupam os marcos e as metas, bem como a diferenças na forma como estes pedidos são avaliados. Esta situação torna mais céleres as verificações que antecedem os desembolsos. Contudo, na sequência de uma avaliação dos riscos, a Comissão pode efetuar verificações mais pormenorizadas numa fase posterior, a fim de dar resposta aos riscos para a boa gestão financeira[152] (ver ***figura 8***).

---

[149] Relatório Especial 24/2021, ponto 107.

[150] Comissão (Ramboll, Ecorys, CSIL), *Feasibility study for a potential use of Budget Support to deliver ESI Funds*, 2018, pp. 3 a 7.

[151] Relatório Especial 21/2022, pontos 87 a 89.

[152] Relatório Anual relativo a 2021, ponto 10.12.

Figura 8 – Condições para a realização de pagamentos

CONDIÇÕES	POLÍTICA DE COESÃO	MRR
PRÉ-FINANCIAMENTO *Os Estados-Membros* ***recebem pré-financiamento***	Pré-financiamento anual de 0,5% da dotação total de 2021 a 2026 para cada fundo	Um pagamento de pré-financiamento até 13% apenas para o PRR adotado pelo Conselho em 2021
PEDIDO DE PAGAMENTO *Enviado à Comissão, acompanhado de uma* ***declaração de gestão***	Máximo de seis pedidos de pagamento por ano por programa Pedidos baseados nos custos reais efetuados, exceto se forem utilizados OCS e financiamento não associado aos custos Taxas de cofinanciamento nacional de, pelo menos, 15% – 60%, consoante o fundo e o nível de desenvolvimento da região apoiada	Máximo de dois pedidos de pagamento por ano por Estado-Membro Pedidos baseados em montantes de parcelas previamente acordadas que agrupam os marcos e as metas Projetos 100% financiados por fundos da UE
AVALIAÇÃO *Do pedido de pagamento* ***pela Comissão*** **VALIDAÇÃO e PAGAMENTO** *Aos Estados-Membros*	Avaliação das despesas declaradas pelo Estado-Membro no pacote de garantia A Comissão valida o pagamento	Avaliação baseada no cumprimento satisfatório dos marcos e metas A Comissão adota uma decisão que autoriza o desembolso, tendo em conta o parecer do Conselho
PERDA POTENCIAL *Dos fundos não utilizados*	Perda gradual dos fundos autorizados anualmente para os quais não é apresentado um pedido de pagamento no prazo de três anos (de 2021 a 2026) ou de dois anos (para 2027) (processo de anulação)	Perda dos fundos não pagos ao Estado-Membro até ao final de 2026

Fonte: TCE, com base no RDC e no Regulamento MRR.

Taxas de pré-financiamento mais elevadas ao abrigo do MRR em comparação com a política de coesão

67 O nível de pré-financiamento (ou seja, a percentagem da dotação paga a um Estado-Membro antes de serem efetuados pagamentos formais ligados às condições de pagamento) é diferente entre o MRR e os fundos da política de coesão. A taxa de pré-financiamento do MRR é significativamente mais elevada. Para ambos os instrumentos, os pagamentos de pré-financiamento são compensados por pagamentos futuros[153] (ver ***caixa 12***).

Caixa 12

Pré-financiamento

Ao abrigo dos fundos da política de coesão, os Estados-Membros têm direito a receber anualmente parcelas de pré-financiamento correspondentes a 0,5% do apoio total entre 2021 e 2026. O montante pago a título de pré-financiamento é objeto de apuramento nas contas da Comissão anualmente, para os anos de 2021 e 2022, e o mais tardar no encerramento dos programas, para os anos de 2023 a 2026[154].

Ao abrigo do MRR, os Estados-Membros dispõem de uma taxa de pré-financiamento concedida a título único de até 13% da subvenção e, se for o caso, do empréstimo[155]. Em 2021, todos os Estados-Membros a solicitaram, exceto a Irlanda.

68 No âmbito do MRR, a Comissão pode também recuperar qualquer pré-financiamento se não forem realizados progressos concretos no que respeita aos marcos e às metas pertinentes no prazo de 18 meses a contar da data de adoção da decisão de execução do Conselho[156]. No entanto, em outubro de 2022, a Comissão ainda não tinha definido o significado de "progressos concretos".

[153] Artigo 90º, nº 5, do RDC; artigo 13º, nº 2, do Regulamento MRR.

[154] Artigo 90º, nºs 2 e 5, do RDC.

[155] Artigo 13º, nº 1, do Regulamento MRR.

[156] Artigo 24º, nº 9, do Regulamento MRR.

Nos dois instrumentos, as declarações de gestão estão ligadas às respetivas condições de pagamento

69 Para dar resposta a um pedido de pagamento, a Comissão exige uma declaração de gestão para ambos os instrumentos. Esta certifica que as informações apresentadas estão completas e são exatas e fiáveis, além de confirmar que as despesas subjacentes foram utilizadas para os fins previstos e que foram cumpridas todas as regras aplicáveis:

— para os fundos da política de coesão, a autoridade de gestão apresenta uma declaração de gestão relativa a cada exercício contabilístico, independentemente do número de pedidos de pagamento[157]. Certifica que as despesas declaradas são legais e regulares e fornece informações sobre os resultados das intervenções;

— como pré-requisito para o desembolso ao abrigo do MRR, cada pedido de pagamento deve ser acompanhado de uma declaração de gestão destinada a certificar o cumprimento dos marcos e metas associados ao pedido de pagamento. Além disso, o Estado-Membro deve igualmente fornecer, para cada pedido de pagamento, um resumo das auditorias efetuadas, das vulnerabilidades identificadas e das medidas corretivas adotadas[158].

70 Existem ainda diferenças na frequência dos pedidos de pagamento. Os Estados-Membros podem apresentar à Comissão até dois pedidos de pagamento por ano no âmbito do MRR, em comparação com um máximo de seis no caso dos fundos da política de coesão[159].

Não é exigido cofinanciamento nacional ou privado para o MRR

71 A taxa de cofinanciamento nacional de um instrumento indica a percentagem dos custos não coberta por financiamento da UE. Tradicionalmente, o cofinanciamento nacional ou privado obrigatório garante o compromisso e a propriedade de um Estado-Membro ou beneficiário e assegura uma boa relação custo-benefício em intervenções apoiadas pela UE. Este tem sido também o princípio geral para os fundos da política de coesão. Pelo contrário, o MRR não exige qualquer cofinanciamento nacional ou privado (ver ***caixa 13***).

---

[157] Artigo 74º, nº1, alínea f), artigo 98º, nº1, alínea b) e anexo XVIII do RDC.

[158] Artigo 22º, nº 2, alínea c), do Regulamento MRR.

[159] Artigo 24º, nº 2, do Regulamento MRR; artigo 91º, nº 1, do RDC.

Caixa 13

Cofinanciamento nacional

As taxas de cofinanciamento nacional variam entre 15% e 60%, consoante o fundo e o nível de desenvolvimento da região apoiada[160]. No passado, houve alguns casos em que os Estados-Membros receberam 100% de financiamento da UE ao abrigo dos fundos da política de coesão devido a circunstâncias excecionais, como a crise financeira de 2008-2009[161] e para atenuar os efeitos da pandemia de COVID-19 no exercício contabilístico de 2020-2021[162].

Não existem requisitos de cofinanciamento para o financiamento ao abrigo do MRR e da REACT-EU[163].

No âmbito do MRR, a anulação de autorizações só ocorre no final do período de elegibilidade

72 Nos programas da política de coesão, o financiamento que não tenha sido despendido dentro de um determinado prazo é automaticamente perdido. Esta prática, designada por "anulação", pretende incentivar a disciplina financeira na execução dos programas, uma vez que qualquer financiamento perdido reduz o impacto potencial da política. A anulação gradual durante o período de elegibilidade aplica-se apenas aos fundos da política de coesão, não ao MRR (ver ***caixa 14***).

[160] Artigo 112º do RDC.

[161] Artigo 77º, nº 2, do Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho.

[162] Artigo 2º do Regulamento (UE) 2020/558.

[163] Artigo 20º, nº 4, do Regulamento MRR; artigo 92º-B, nº 12, do Regulamento REACT-EU.

Caixa 14

Regras de anulação

Os fundos da política de coesão são autorizados anualmente a cada Estado-Membro no início do período e perdem-se se não forem utilizados no prazo de três anos (para 2021 a 2026) e de dois anos (para 2027)[164].

Ao abrigo do MRR, a autorização de apoio financeiro está concentrada nos primeiros anos do período de elegibilidade. A Comissão deve autorizar 70% das subvenções até ao final de 2022 e os restantes 30%, incluindo a componente de empréstimos, até ao final de 2023[165]. Quaisquer fundos não autorizados dentro destes prazos, porque as decisões de execução do Conselho não foram adotadas ou os empréstimos não foram solicitados, serão perdidos.

No âmbito do MRR, uma vez autorizados os fundos, os Estados-Membros não correm o risco de perder quaisquer fundos não utilizados durante o período de execução do mecanismo. Todos os marcos e metas devem ser concluídos até 31 de agosto de 2026[166]. Os fundos não pagos até ao final de 2026 serão anulados[167].

[164] Artigo 105º do RDC.

[165] Considerandos 46 a 47 e artigos 12º e 14º do Regulamento MRR.

[166] Artigo 18º, nº 4, alínea i), e artigo 20º, nº 5, alínea d) do Regulamento MRR.

[167] Artigo 24º, nº 1, do Regulamento MRR.

Acompanhamento e custo da execução

Disposições diferentes em matéria de acompanhamento, comunicação de informações e avaliação

73 O acompanhamento, a comunicação de informações e a avaliação são necessários para garantir que os fundos contribuem para os objetivos estabelecidos, para detetar problemas de modo a que possam ser resolvidos em tempo oportuno e para obter uma visão geral dos progressos ao nível da UE. Aplicam-se disposições diferentes nos dois instrumentos (ver ***figura 9***).

Figura 9 – Requisitos em matéria de acompanhamento, comunicação de informações e avaliação

REQUISITOS	POLÍTICA DE COESÃO	MRR
ESTADOS-MEMBROS *Disposições de acompanhamentoe comunicação de informações*	Acompanhamento por programa, utilizando indicadores que não estão ligados aos pedidos de pagamento Regras prescritivas sobre o papel do comité de acompanhamento Transmissão à Comissão: o Dados financeiros: cinco vezes por ano o Dados de desempenho: duas vezes por ano, incluindo dados sobre indicadores comuns o Revisão intercalar (2025)	Acompanhamento ao nível central, utilizando marcos e metas previamente acordados ligados aos pedidos de pagamento Os Estados-Membros podem utilizar os seus sistemas de acompanhamento existentes Transmissão à Comissão: o Progressos dos marcos e das metas, a acompanhar cada pedido de pagamento: duas vezes por ano, no máximo o Relatórios bienais, atualizando os dados relativos aos indicadores comuns
COMISSÃO *Disposições de acompanhamentoe comunicação de informações*	Reunião anual de avaliação do desempenho Relatório anual sobre a gestão e a execução apresentado ao Parlamento, no âmbito do procedimento de quitação Divulgação de dados agregados na plataforma de dados abertos Relatório sobre os resultados da revisão intercalar apresentado ao Parlamento Europeu e ao Conselho (2026)	Acompanhamento integrado no Semestre Europeu Análise e apreciação dos dados enviados com o pedido de pagamento Relatório anual sobre a execução apresentado ao Parlamento Europeu e ao Conselho Publicação de dados agregados na grelha de avaliação do MRR
COMISSÃO *Avaliação*	Durante a execução, no final de 2024 Avaliação *ex post* (2031)	Durante a execução, em fevereiro de 2024 Avaliação *ex post* (2028)

Fonte: TCE, com base no RDC e no Regulamento MRR.

O acompanhamento do MRR está ligado a marcos e metas

74 O acompanhamento da execução dos PRR pela Comissão varia muito entre Estados-Membros, porque os marcos e metas, bem como as provas necessárias para avaliar os respetivos progressos, são específicos de cada PRR. Todos os Estados-Membros têm de nomear uma autoridade central que apresenta à Comissão relatórios consolidados e é globalmente responsável pelo acompanhamento da execução dos PRR.

75 O MRR tem associados vários requisitos de comunicação de informações.

— Os Estados-Membros devem dar nota, duas vezes por ano, em abril e outubro, dos progressos realizados na concretização do seu PRR, especificamente dos marcos e das metas. Esta comunicação de informações ocorre no âmbito do Semestre Europeu e o relatório de abril faz parte dos programas nacionais de reformas[168].

— No contexto do Semestre Europeu, os Estados-Membros devem também comunicar informações duas vezes por ano, em fevereiro e agosto, sobre os indicadores comuns estabelecidos para o MRR por um ato delegado[169].

— A Comissão apresenta um relatório anual ao Parlamento e ao Conselho sobre a execução do MRR[170]. O primeiro relatório anual foi publicado em março de 2022, no qual a Comissão concluiu que a execução estava firmemente em curso[171].

— Como previsto, a Comissão apresentou ao Parlamento e ao Conselho, no final de julho de 2022, um relatório de revisão[172], segundo o qual está em curso a execução das reformas e dos investimentos dos PRR dos Estados-Membros[173].

---

[168] Artigo 27º do Regulamento MRR.

[169] Artigo 2º, nº 3, do Regulamento Delegado (UE) 2021/2106 que completa o Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência estabelecendo os indicadores comuns e os elementos pormenorizados da grelha de avaliação da recuperação e resiliência.

[170] Artigo 31º do Regulamento MRR.

[171] COM(2022) 75, p. 72.

[172] Artigo 16º do Regulamento MRR.

[173] Comissão, Relatório de revisão sobre a execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, COM(2022) 383 final, p. 30.

— O Parlamento pode convidar a Comissão para uma reunião, de dois em dois meses, no âmbito do "diálogo sobre a recuperação e a resiliência"[174]. Até outubro de 2022, tinham sido realizadas sete destas reuniões.

76 Num relatório recente, o Tribunal observou que os marcos e metas do MRR são orientados para as realizações (ou mesmo para os contributos) em vez de para os efeitos. Esta situação limita a possibilidade de medir o desempenho das medidas e, em última análise, o seu impacto nos objetivos políticos gerais do MRR[175].

Desempenho dissociado do relato financeiro no caso da política de coesão

77 As disposições em matéria de acompanhamento do desempenho para os fundos da política de coesão estão estabelecidas no RDC. São vinculativas para todos os Estados-Membros e estão dissociadas dos pagamentos, tanto em termos de calendário como de processo, exceto no caso das OCS baseadas nas realizações e do financiamento não associado aos custos:

— o comité de acompanhamento de cada programa reúne-se pelo menos uma vez por ano e examina, entre outros elementos, os progressos realizados na execução do programa e na consecução dos objetivos intermédios e das metas[176];

— a Comissão examina o desempenho numa reunião anual de avaliação com cada Estado-Membro[177];

— cada programa será objeto de uma revisão intercalar em 2025 para determinar a afetação de metade do financiamento para 2026 e 2027. No âmbito desta avaliação, serão examinados, entre outros aspetos, os progressos alcançados na realização dos objetivos intermédios, tendo em conta as maiores dificuldades encontradas na execução[178];

---

[174] Artigo 26º do Regulamento MRR.

[175] Relatório Especial 21/2022, pontos 88 a 89.

[176] Artigo 38º, nºs 1 e 3, e artigo 40º, nº1, do RDC.

[177] Artigo 41º, nº 1, do RDC.

[178] Artigo 18º e artigo 86º, nº1, do RDC.

— os progressos realizados na consecução dos objetivos do programa são também examinados com base no relatório final de desempenho[179].

78 Os Estados-Membros devem comunicar informações à Comissão sobre a execução dos programas da política de coesão com maior frequência do que no caso do MRR. Devem transmitir por via eletrónica, cinco vezes por ano, os dados sobre a execução financeira e, duas vezes por ano, os dados sobre o desempenho[180]. O RDC não exige que a Comissão apresente anualmente um relatório ao Parlamento e ao Conselho, mas são incluídas informações nas declarações sobre os programas anexas ao projeto de orçamento[181] e no Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução no âmbito do processo de quitação[182].

Foram envidados esforços para aumentar a transparência dos dados de acompanhamento, mas subsistem outros problemas

Abordagens semelhantes para assegurar a transparência na utilização do financiamento da UE

79 A Comissão adotou abordagens semelhantes nos dois instrumentos para assegurar a transparência na utilização do financiamento da UE e demonstrar os progressos na execução. No caso do MRR, criou uma plataforma *online* designada por grelha de avaliação da recuperação e resiliência, que é acessível ao público[183] e tem uma função semelhante à da plataforma de dados abertos no âmbito dos fundos da política de coesão (ver ***caixa 15***).

[179] Artigo 43º do RDC.

[180] Artigo 42º, nº 1, do RDC.

[181] Artigo 41º, nº 3, alínea h), do Regulamento Financeiro.

[182] Artigo 318º do TFUE.

[183] Regulamento Delegado (UE) 2021/2106 da Comissão.

Caixa 15

Plataformas públicas *online* para dados do desempenho

A grelha de avaliação da recuperação e resiliência do MRR[184] apresenta uma panorâmica dos progressos realizados na execução dos programas. Inclui dados sobre o cumprimento dos marcos e das metas, os fundos autorizados e desembolsados, a tendência dos indicadores comuns no âmbito da estrutura dos seis pilares e análises temáticas[185]. A Comissão tem a obrigação jurídica de atualizar a grelha de avaliação pelo menos duas vezes por ano, utilizando os dados apresentados pelos Estados-Membros no contexto do Semestre Europeu[186]. Na verdade, a grelha é atualizada com mais frequência: fornece dados em tempo real sobre pagamentos e marcos e metas cumpridos.

A plataforma de dados abertos sobre a coesão é um sítio Web acessível ao público que permite a visualização de dados sobre o financiamento e as realizações dos fundos da política de coesão[187]. No que se refere ao período de 2014-2020, apresenta os dados mais recentes disponíveis relativamente aos programas, com os montantes previstos, atualizações diárias dos pagamentos da UE, informações anuais sobre a evolução de indicadores comuns e análises temáticas. Desde outubro de 2022, mostra os investimentos planeados e metas de indicadores relativos aos programas adotados para o período de 2021-2027.

80 A Comissão considera que os "Estados-Membros são os beneficiários dos fundos do MRR, os quais, uma vez desembolsados, são inscritos nos orçamentos nacionais"[188]. No entanto, a utilização dos fundos do MRR deve continuar a cumprir todas as regras nacionais e da UE aplicáveis. Os Estados-Membros, enquanto beneficiários e mutuários dos fundos, juntamente com a Comissão, devem tomar as medidas adequadas para o efeito. Devem igualmente assegurar que os destinatários finais reconhecem que receberam financiamento da UE[189]. Contudo, nem todas as medidas que contribuem para investimentos e reformas apoiados ao abrigo do MRR são especificados em pormenor nos PRR ou nas decisões de execução do Conselho, o que acarreta o risco de

[184] Grelha de avaliação da recuperação e resiliência [em inglês].

[185] Artigo 1º do Regulamento Delegado (UE) 2021/2106 da Comissão.

[186] Artigos 27º e 30º do Regulamento MRR.

[187] Plataforma de dados abertos sobre a coesão [em inglês].

[188] COM(2022) 75, p. 67.

[189] Artigo 34º, nº 2, do Regulamento MRR.

o apoio financeiro da UE prestado através do MRR poder não ser visível para os destinatários e os cidadãos.

Limitações dos dados de acompanhamento

81 Os dados de acompanhamento são utilizados para medir os progressos e as concretizações das intervenções da UE. As fontes de dados mais importantes são os indicadores comuns de realizações e de resultados, juntamente com as respetivas bases de referência, objetivos intermédios e metas, conforme aplicável (para os programas da política de coesão), e os marcos e metas (para os PRR). O Tribunal formulou observações anteriormente sobre o grande número de indicadores específicos dos programas[190], que não podem ser agregados para medir o desempenho ao nível da UE nem utilizados para estabelecer comparações entre os diferentes programas da política de coesão e entre estes e os PRR[191]. O mesmo se aplica aos marcos e metas no âmbito do MRR. Existe apenas um número limitado de indicadores comuns para medir o desempenho global de ambos os instrumentos ao nível da UE (ver ***caixa 16***).

[190] Relatório Especial 24/2021, ponto 42; Documento informativo de fevereiro de 2018, *Future of EU finances: reforming how the EU budget operates*, ponto 38; Relatório Especial 02/2017, *Negociação, pela Comissão, dos acordos de parceria e programas do domínio da coesão para 2014-2020: despesas mais orientadas para as prioridades da Estratégia Europa 2020, mas crescente complexidade das disposições de avaliação do desempenho*, pontos 106 a 109, 113 a 115, 131 e 147.

[191] Documento informativo de maio de 2018, *Simplificação da execução da política de coesão pós-2020*, ponto 59.

Caixa 16

Dados de acompanhamento

Indicadores específicos dos programas e dos PRR:

— durante o período de 2014-2020, foram estabelecidos mais de 22 000 indicadores específicos dos programas. O número de indicadores específicos dos programas para o período de 2021-2027 será conhecido quando todos os programas tiverem sido adotados.

— até ao momento, o Conselho criou um grande número de marcos e metas para os PRR: um total de 5 889, sendo 2 166 para as reformas e 3 723 para os investimentos[192]. Em alguns casos, são complementados por etapas intermédias, aumentando ainda mais o seu número total[193].

Indicadores comuns:

— os regulamentos específicos dos fundos estabelecem 87 indicadores comuns para o período de 2014-2020. Os Estados-Membros selecionaram os que eram pertinentes para os respetivos programas da política de coesão e estabeleceram metas a alcançar até ao final do período. O número de indicadores comuns para o período de 2021-2027 aumentou para 234. Todos os programas apresentarão informações sobre todos os indicadores comuns, independentemente de terem sido ou não definidas metas para os mesmos;

— a Comissão tinha de adotar um ato delegado para estabelecer os indicadores comuns com vista a mostrar os resultados globais do MRR[194]. O regulamento definiu 14 indicadores comuns, na sua maioria idênticos aos dos regulamentos específicos dos fundos de coesão[195]. No entanto, não têm metas associadas a alcançar e não estão ligados a cada PRR de forma sistemática. Por conseguinte, apresentam uma panorâmica do desempenho do MRR.

---

[192] Dados da grelha de avaliação do MRR em outubro de 2022.

[193] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Identifying Europe's recovery needs*, SWD(2020) 98 final, p. 36. De entre os Estados-Membros selecionados, foram utilizadas etapas intermédias em Espanha e na Roménia.

[194] Artigo 29º, nº 4, do Regulamento MRR.

[195] Anexo do Regulamento Delegado (UE) 2021/2106 da Comissão; anexos I e II do Regulamento FEDER/FC; anexo I do Regulamento FSE+.

82 O Tribunal salientou anteriormente a dificuldade de alcançar um bom equilíbrio entre a necessidade de obter dados de acompanhamento significativos e a necessidade de os produzir a um custo razoável[196]. As tarefas de recolher, armazenar e comunicar dados para estes indicadores contribuíram de forma significativa para os custos administrativos. Não obstante, no caso do MRR, cada marco ou meta mede os progressos no sentido da realização de uma reforma específica ou da conclusão de um investimento, sendo utilizados como uma base para os desembolsos.

83 A DG ECFIN verifica os dados de acompanhamento para o MRR e a DG REGIO e a DG EMPL para os fundos da política de coesão. Uma vez que uma operação pode ser financiada pelos dois instrumentos, e não sendo realizadas verificações para garantir que os dados de acompanhamento não são divulgados duas vezes, corre-se o risco de as concretizações poderem ser comunicadas em duplicado.

Nos dois instrumentos, as avaliações *ex post* são realizadas demasiado tarde para poderem servir de base às propostas legislativas para o período seguinte

84 A Comissão deve realizar avaliações dos dois instrumentos durante a execução em 2024 e avaliações *ex post* dois anos após o termo dos períodos de elegibilidade, a fim de avaliar o impacto a longo prazo[197]. Os Estados-Membros devem também realizar avaliações no que respeita a um ou mais dos critérios definidos nas Orientações para Legislar Melhor[198] (ou outros critérios pertinentes) e ao impacto de cada programa[199].

85 As avaliações *ex post* de ambos os instrumentos estarão disponíveis depois de a Comissão ter elaborado as propostas legislativas para o quadro da política de coesão pós-2027, pelo que apenas as avaliações e revisões realizadas durante a execução podem servir de base às propostas legislativas para o período seguinte[200]. Contudo,

---

[196] Relatório Especial 02/2017, pontos 131 a 132 e 154; Documento informativo de junho de 2019, *O desempenho no domínio da coesão*, ponto 49.

[197] Artigo 32º do Regulamento MRR; artigo 45º, nº 2, do RDC.

[198] SWD(2021) 305, p. 23.

[199] Artigo 44º, nºs 1 e 2 do RDC.

[200] Documento informativo de junho de 2019, *O desempenho no domínio da coesão*, pontos 107 e 109.

como o Tribunal assinalou já anteriormente[201], os regulamentos não exigem que a Comissão coordene as avaliações durante a execução do MRR e a revisão intercalar dos programas de coesão prevista para 2024 e 2025, respetivamente, apesar dos ensinamentos que poderiam ser retirados de uma abordagem integrada que abranja ambos os instrumentos.

Os custos de execução serão difíceis de avaliar nos dois instrumentos

86 Os custos de execução de um instrumento incluem várias despesas administrativas (ver ***caixa 17***).

Caixa 17

Custos de execução de um instrumento

As atividades envolvidas na preparação e execução de um instrumento geram custos administrativos:

— ao nível da Comissão: despesas relacionadas com a aprovação dos programas e com a supervisão e verificação da execução dos programas, tais como custos de pessoal, estudos, avaliações, análises, divulgação de ações de informação e consultoria;

— ao nível dos Estados-Membros: despesas relacionadas com a elaboração e gestão dos programas, acompanhamento, avaliação, informação e comunicação, bem como atividades de controlo e auditoria, tais como custos de pessoal, consultoria e custos informáticos.

87 Não é fácil calcular os custos de execução dos fundos da política de coesão. A assistência técnica prestada para apoiar os Estados-Membros é um custo reembolsado a partir do orçamento da UE, pelo que o seu montante é conhecido. No entanto, há pouca ou nenhuma informação disponível sobre outros custos administrativos. A Comissão realiza estudos a fim de estimar estes custos administrativos globais, o último dos quais foi publicado em 2018[202]. O Tribunal constatou anteriormente que a política de coesão é executada a um custo comparativamente baixo em relação a

[201] Relatório Especial 24/2021, pontos 81 e 124 e recomendação 2 b).

[202] Comissão Europeia (Spatial Foresight & t33), "*New assessment of ESIF administrative costs and burden*", 2018.

outros programas europeus e internacionais. No entanto, assinalou também que os dados subjacentes a estes estudos não eram coerentes, uniformes ou exaustivos[203].

88 Da mesma forma, será difícil estimar os custos de execução do MRR, sobretudo porque o Regulamento MRR não exige que os custos administrativos sejam comunicados à Comissão.

[203] Relatório Especial 07/2020, *Execução da política de coesão: custos comparativamente baixos, mas informações insuficientes para avaliar as poupanças com a simplificação*, pontos 41 e 67.

Controlo e auditoria

Disposições de controlo e auditoria diferentes

89 A conceção do quadro de controlo e auditoria deve assegurar que os fundos da UE são executados em conformidade com os princípios da boa gestão financeira[204], são legais e regulares[205] e que os interesses financeiros da UE são protegidos[206]. Deve ser adaptado aos riscos identificados para a forma de apoio financeiro da UE específico de cada instrumento.

90 Em ambos os casos, os Estados-Membros aplicam um quadro de controlo e auditoria concebido para fornecer uma garantia à Comissão de que pode autorizar os pagamentos, enquanto a Comissão realiza verificações adicionais para se certificar da fiabilidade do quadro no contexto da elaboração dos seus Relatórios Anuais de Atividades e da declaração de fiabilidade neles contida para o procedimento de quitação (ver ***figura 10***).

[204] Artigo 33º do Regulamento Financeiro.

[205] Artigo 36º, nº 2, do Regulamento Financeiro.

[206] Artigo 135º do Regulamento Financeiro.

Figura 10 – Controlo e auditoria

POR TIPO	POLÍTICA DE COESÃO	MRR
CONTROLO E AUDITORIA INTERNOS		
ANTES DO PAGAMENTO	Os Estados-Membros fornecem garantias quanto à criação dos seus sistemas de gestão e controlo A Comissão avalia os sistemas de controlo dos Estados-Membros na aprovação dos acordos de parceria e dos programas	Os Estados-Membros descrevem os seus sistemas de controlo interno nos respetivos PRR A Comissão avalia os sistemas de controlo dos Estados-Membros e estabelece novos marcos, se for caso disso
NO MOMENTO DO PAGAMENTO	Ao nível dos Estados-Membros ○ A legalidade e regularidade dos pagamentos baseiam-se na exatidão e veracidade das despesas e no cumprimento das regras nacionais e da UE aplicáveis ○ As autoridades de gestão realizam verificações de gestão das operações e excluem as despesas irregulares declaradas pelos beneficiários ○ As autoridades de auditoria fornecem garantias sobre as despesas declaradas, os sistemas de gestão e controlo e as contas A Comissão realiza atividades de controlo e auditoria, incluindo auditorias de sistemas e auditorias a uma amostra de operações	Ao nível dos Estados-Membros ○ A legalidade e regularidade dos pagamentos baseiam-se no cumprimento de marcos e metas ○ Conformidade com as regras nacionais e da UE aplicáveis para proteção dos interesses financeiros da UE A Comissão avalia se os marcos e metas foram cumpridos de forma satisfatória, caso contrário o respetivo pagamento será suspenso parcialmente ou na totalidade
APÓS O PAGAMENTO	A Comissão: ○ Realiza auditorias de conformidade relativamente à legalidade e regularidade das despesas declaradas e auditorias dos sistemas ○ Suspende pagamentos associados a despesas afetadas por uma irregularidade ou deficiência grave	A Comissão realiza: ○ auditorias *ex post* dos marcos e metas comunicados pelos Estados-Membros, na sequência de uma avaliação dos riscos ○ auditorias aos sistemas de recolha de dados sobre o acompanhamento (antes ou depois do pagamento) ○ auditorias aos sistemas relativos a medidas de proteção dos interesses financeiros da UE e auditorias pontuais em caso de suspeita de irregularidades graves
AUDITORIA EXTERNA	Pelo TCE	Pelo TCE

Fonte: TCE, com base no RDC e no Regulamento MRR.

Os controlos da política de coesão centram-se principalmente na regularidade das despesas declaradas

91 Na política de coesão, o controlo e a auditoria centram-se principalmente na elegibilidade dos custos efetuados pelos beneficiários e declarados pelas autoridades de gestão para cada um dos programas. Os Estados-Membros têm responsabilidades específicas no que respeita aos controlos a efetuar[207] (ver ***caixa 18***).

Caixa 18

Quadro de controlo e auditoria dos fundos da política de coesão ao nível dos Estados-Membros

As autoridades responsáveis pelos programas nos Estados-Membros devem cumprir requisitos pormenorizados.

— As autoridades de gestão, quando as despesas são reembolsadas com base em custos reais, devem verificar se as mesmas cumprem a legislação aplicável, incluindo as regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais, bem como as condições de apoio do programa[208]. No caso das OCS e do modelo de financiamento não associado aos custos, as verificações de gestão destinam-se exclusivamente a confirmar se as condições de reembolso pela Comissão foram cumpridas[209]. As autoridades de gestão devem também dispor de dados sobre os beneficiários efetivos dos destinatários dos fundos[210] e publicar a lista das operações selecionadas, incluindo os beneficiários[211].

— As autoridades de auditoria devem apresentar à Comissão um relatório anual de controlo e um parecer de auditoria que ofereça garantias relativamente à legalidade e regularidade das despesas declaradas, o bom funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo e a integralidade, exatidão e veracidade das contas[212].

---

[207] Artigo 63º, nº 1, do Regulamento Financeiro; considerando 55 do RDC.

[208] Artigo 74º, nº 1, alínea a), artigo 95º, nº 3, e considerando 34 do RDC.

[209] Artigo 94º, nº 3, e artigo 95º, nº 3, do RDC.

[210] Artigo 69º, nº 2, do RDC.

[211] Artigo 49º, nº 3, do RDC.

[212] Artigo 77º, nº 3, e considerando 63 do RDC.

92 A garantia da Comissão para efetuar um pagamento resulta principalmente de controlos da regularidade das despesas declaradas, realizados pelas autoridades nacionais, bem como das auditorias aos sistemas por estas realizadas. O regulamento é também específico sobre o trabalho de auditoria exigido ao nível dos Estados-Membros, incluindo o estabelecimento de uma pista de auditoria clara, modelos e um calendário das auditorias[213]. A Comissão desempenha um papel de supervisão e, através do seu próprio trabalho de auditoria, certifica-se de que os sistemas criados pelos Estados-Membros funcionam de forma eficaz e eficiente[214].

93 O Tribunal salientou já insuficiências no trabalho das autoridades de auditoria dos Estados-Membros e na respetiva supervisão pela Comissão[215], as quais afetam uma parte significativa dos pacotes de garantia[216]. Recentemente, constatou também a necessidade de uma maior clarificação das modalidades de prestação de garantias à Comissão quando é aplicado o modelo de financiamento não associado aos custos[217].

Os controlos do MRR centram-se no cumprimento satisfatório dos marcos e das metas

94 O quadro de controlo e auditoria do MRR centra-se no cumprimento satisfatório dos marcos e das metas. Reflete igualmente a responsabilidade dos Estados-Membros de assegurarem que o instrumento é executado em conformidade com as regras nacionais e da UE (ver ***caixa 19***).

---

[213] Artigos 70º, 77º a 82º e anexos XIII e XIX a XXII do RDC.

[214] Artigo 70º, nº 1, do RDC.

[215] Relatório Especial 26/2021, *Regularidade das despesas na política de coesão da UE: a Comissão divulga anualmente um nível de erro estimado mínimo que não é definitivo*, pontos 26, 29, 39 e 84; Relatório Anual relativo a 2020, ponto 5.38; Relatório Anual relativo a 2019, ponto 5.39.

[216] Relatório Anual relativo a 2021, pontos 5.41 a 5.42.

[217] Relatório Especial 24/2021, ponto 128 e recomendação 4.

Caixa 19

Quadro de controlo e auditoria no âmbito do MRR ao nível dos Estados-Membros

— Os Estados-Membros têm de instituir um sistema de controlo interno para assegurar que a utilização dos fundos do MRR cumpre o direito nacional e da UE aplicável. Para o efeito, podem recorrer ao seu sistema de gestão orçamental nacional[218]. Devem também conservar um registo dos dados sobre os destinatários finais do MRR e uma lista das medidas financiadas[219], mesmo que estas informações não sejam disponibilizadas ao público. A Comissão, o OLAF, a Procuradoria Europeia e o Tribunal podem solicitá-las para fins de auditoria e controlo[220].

— A auditoria também faz parte das responsabilidades de controlo dos Estados-Membros. Estes têm de indicar nos respetivos PRR qual o organismo nacional responsável pela auditoria. Cada pedido de pagamento deve ser acompanhado de um resumo das auditorias efetuadas, incluindo as vulnerabilidades identificadas e quaisquer medidas corretivas adotadas[221].

95 No processo de aprovação dos PRR, a Comissão avaliou o quadro de controlo e auditoria descrito pelos Estados-Membros nos respetivos planos[222]. Esta avaliação não abrange os riscos associados ao incumprimento das regras em matéria de contratação pública e auxílios estatais. Os 26 quadros dos PRR adotados até outubro de 2022 foram considerados adequados. Em 19 casos, a Comissão acordou marcos específicos com o Estado-Membro para corrigir as deficiências detetadas antes do primeiro desembolso[223], excluindo o pré-financiamento.

96 A Comissão também partilhou com os Estados-Membros, em março de 2021, uma lista de verificação para autoavaliação relativa aos sistemas de controlo, antes da apresentação de qualquer PRR. No entanto, alguns aspetos da metodologia de auditoria da Comissão para o MRR, como a pista de auditoria e os métodos de

---

[218] Artigo 22º, nº 1, do Regulamento MRR.

[219] Artigo 22º, nº 2, alínea d), do Regulamento MRR.

[220] Artigo 22º, nº 2, alínea e), do Regulamento MRR.

[221] Artigo 22º, nº 2, alínea c), subalínea ii), do Regulamento MRR.

[222] Artigo 19º, nº 3, alínea j), artigo 24º, nº 3, considerando 18 e critério 2.10 do Anexo V do Regulamento MRR.

[223] SWD(2021) 12, Parte 1/2, p. 48; COM(2022) 75, pp. 61.

amostragem, foram concluídos apenas após a adoção dos PRR. Só em dezembro de 2021 a Comissão concluiu a sua metodologia de auditoria, após os primeiros pedidos de pagamento terem sido apresentados. Esta situação poderá ter criado insegurança em relação às responsabilidades e ao âmbito dos controlos e auditorias, o que, por sua vez, poderá ter levado a incoerências na execução entre os Estados-Membros.

97 A garantia da Comissão para os pagamentos provém principalmente dos seus controlos documentais sobre o cumprimento satisfatório dos marcos e metas para cada prestação. Durante o período de execução, a Comissão realiza também auditorias ao sistema de recolha de dados sobre o acompanhamento nos Estados-Membros. Estas auditorias podem ser realizadas antes ou depois dos desembolsos. Além disso, a Comissão pode ainda realizar auditorias *ex post* sobre a comunicação de informações relativas aos marcos e metas nos Estados-Membros. Estas auditorias são realizadas unicamente após o desembolso. O Tribunal trabalha atualmente numa auditoria à conceção do quadro de auditoria e controlo do MRR e prevê publicar o relatório em 2023.

O método para aplicar suspensões ou efetuar pagamentos parciais pelo incumprimento dos marcos e metas ao abrigo do MRR aguarda clarificação

98 Na política de coesão, como antes o Tribunal observou, não existem medidas preventivas ou correções financeiras caso os resultados não fossem atingidos[224]. No período de 2021-2027, a situação mantém-se. No entanto, a Comissão deve realizar uma reunião anual de avaliação do desempenho para cada programa, em conjunto com o Estado-Membro, a fim de acompanhar os progressos no sentido da realização dos objetivos intermédios e metas acordados. Em caso de desvios significativos que possam afetar a execução do programa, o Estado-Membro deve adotar medidas corretivas e informar a Comissão no prazo de três meses[225].

---

[224] Relatório Especial 04/2017, *Proteção do orçamento da UE contra despesas irregulares: a Comissão fez uma utilização crescente de medidas preventivas e correções financeiras no domínio da coesão ao longo do período de 2007-2013,* ponto 25; Relatório Especial 36/2016, *Avaliação das modalidades de encerramento dos programas de coesão e de desenvolvimento rural no período de 2007-2013*, ponto 48.

[225] Artigo 41º do RDC.

99 Esta situação é diferente para o MRR, em que a Comissão deve suspender a totalidade ou parte de um pagamento se considerar que um ou mais marcos e metas não foram satisfatoriamente cumpridos. Uma vez aplicada a suspensão, a menos que o Estado-Membro corrija a situação no prazo de seis meses, a Comissão tem de reduzir o montante do apoio financeiro[226]. Porém, a Comissão tem ainda de clarificar o método para determinar o montante de um pagamento a suspender, ou a reduzir, por incumprimento dos marcos e metas, como o Tribunal salientou também no Relatório Anual relativo a 2021[227]. A ausência de um método claramente definido acarreta o risco de os pagamentos parciais poderem não ser aplicados de forma coerente aos Estados-Membros.

É necessário clarificar a aplicação das medidas destinadas a proteger os interesses financeiros da UE no âmbito do MRR

São necessárias retenções de pagamentos no âmbito dos fundos da política de coesão para proteger o orçamento da UE

100 A retenção dos pagamentos protege o orçamento da UE das consequências financeiras de erros nas declarações de custos dos Estados-Membros que possam ser detetadas após o desembolso. Na política de coesão, a Comissão aplica essas retenções a cada pagamento intercalar. No período de 2021-2027, a percentagem diminuiu para 5%[228], em comparação com 10% no período anterior. O Tribunal recomendou anteriormente uma revisão legislativa para garantir que a retenção dos pagamentos é adequadamente protegida antes de ser libertada[229].

101 Não existe um mecanismo deste tipo para o MRR, uma vez que a Comissão chega previamente a acordo sobre as condições de desembolso quando negoceia os PRR e apenas avalia se os marcos e metas pertinentes foram cumpridos antes de autorizar o pagamento.

---

[226] Artigo 24º, nºs 6 e 8, do Regulamento MRR.

[227] Relatório Anual relativo a 2021, ponto 10.28 e recomendação 10.2.

[228] Artigo 93º, nº 2, do RDC; artigo 130º, nº 1, do RDC aplicável a 2014-2020.

[229] Relatório Especial 26/2021, ponto 77 e recomendação 1.

No caso dos fundos da política de coesão, a Comissão pode aplicar suspensões de pagamentos e correções financeiras para proteger os interesses financeiros da UE

102 As medidas destinadas a proteger o orçamento da UE visam assegurar que apenas são financiadas despesas regulares. Em primeiro lugar, cabe aos Estados-Membros detetar, corrigir e prevenir irregularidades[230]. Se estas obrigações não forem cumpridas de forma adequada, a Comissão pode recorrer a uma série de medidas adicionais para proteger o orçamento da UE.

103 No que diz respeito aos fundos da política de coesão, a Comissão pode suspender os pagamentos até que os Estados-Membros tenham tomado as medidas corretivas necessárias e, se for caso disso, impor correções financeiras (ver ***caixa 20***).

Caixa 20

Utilização de correções financeiras e suspensões para proteger o orçamento da UE no âmbito da política de coesão

No âmbito da política de coesão, são impostas correções financeiras sempre que uma irregularidade tenha sido declarada ou aceite pelo Estado-Membro. A Comissão pode impor correções em caso de deficiências graves nos sistemas de gestão e de controlo do Estado-Membro que tenham dado origem a erros sistémicos ou em caso de irregularidades individuais[231]. Em função da gravidade das deficiências, a Comissão pode impor uma correção de taxa fixa de 5%, 10%, 25% ou mesmo 100%[232]. No entanto, esta imposição não conduz necessariamente a uma redução do montante do apoio disponibilizado a um programa, uma vez que podem ser declaradas outras despesas regulares para outras medidas[233]. Se tal acontece ou não na prática, contudo, depende da capacidade dos Estados-Membros de declararem despesas adicionais. A autoridade competente do Estado-Membro deve recuperar quaisquer montantes irregulares pagos aos beneficiários[234].

---

[230] Artigo 103º do RDC.

[231] Artigo 104º, nº 1, do RDC.

[232] Artigo 104º, nº 1, e anexo XXV do RDC.

[233] Artigo 104º, nº 4, do RDC.

[234] Artigo 69º do RDC.

Utilizam-se correções financeiras líquidas na política de coesão quando um Estado-Membro não corrigiu devidamente uma irregularidade. Apenas a aplicação de uma correção financeira líquida implica a perda de apoio financeiro a partir do orçamento da UE para o Estado-Membro[235].

Por último, como medidas preventivas, a Comissão pode igualmente aplicar interrupções e suspensões de pagamentos[236]. Estas medidas resultam num diferimento dos pagamentos a partir do orçamento da UE, o que coloca uma pressão adicional sobre os Estados-Membros para que tomem as medidas corretivas necessárias[237].

104 No passado, no caso dos fundos da política de coesão, o Tribunal constatou que a Comissão recorreu cada vez mais a medidas preventivas e correções financeiras no período de 2007-2013. Observou, igualmente, que as disposições regulamentares do período de 2014-2020 aumentaram significativamente a capacidade da Comissão para proteger o orçamento da UE da imputação de despesas irregulares[238]. Como o Tribunal comunicou, até 2021 a Comissão ainda não tinha imposto aos Estados-Membros correções financeiras líquidas para o período de programação de 2014-2020[239].

No caso do MRR, a Comissão baseia-se mais na eficácia dos sistemas nacionais para proteger os interesses financeiros da UE

105 No que se refere ao MRR, a Comissão tem também poderes para reduzir proporcionalmente o apoio financeiro atribuído aos Estados-Membros e para recuperar qualquer montante devido ou solicitar o reembolso antecipado dos empréstimos. Pode fazê-lo em caso de irregularidades graves relacionadas com casos de fraude, corrupção e conflitos de interesses ou de incumprimento grave de obrigações, bem como casos de prestação de informações incorretas, pelos Estados-Membros, sobre o cumprimento dos marcos e metas[240].

---

[235] Artigo 104º, nºs 1 e 4 do RDC.

[236] Artigos 96º e 97º do RDC.

[237] Relatório Especial 04/2017, pontos 14 a 17 e caixa 1.

[238] Relatório Especial 04/2017, pontos 141 a 143 e 149.

[239] Relatório Anual relativo a 2021, ponto 1.44; Relatório Anual relativo a 2020, ponto 1.43.

[240] Artigo 22º, nº 5, do Regulamento MRR.

106 Para recuperar os montantes ou solicitar o pagamento antecipado de empréstimos, a Comissão deve demonstrar a ocorrência de irregularidades ou o incumprimento grave de obrigações. Se uma deficiência no sistema de controlo de um Estado-Membro relativo ao MRR conduzir a um incumprimento grave da convenção de financiamento, a Comissão pode reduzir o apoio financeiro da UE e recuperar 5%, 10%, 25% ou mesmo 100% da contribuição financeira que foi atribuída ao Estado-Membro ou, tratando-se de um empréstimo, pedir o seu reembolso antecipado[241]. Todavia, ao contrário do que acontece nos fundos da política de coesão, não existe um quadro de controlo comum, uma vez que os Estados-Membros utilizam os seus sistemas nacionais para a execução do MRR. Não existindo outros critérios e orientações sobre a aplicação das recuperações pela Comissão, subsiste o risco de estas taxas fixas poderem não ser aplicadas de forma coerente aos Estados-Membros.

107 Independentemente da modalidade de gestão, em última instância a Comissão é responsável pela execução do orçamento da UE[242]. Em especial, a Comissão deve assegurar que os interesses financeiros da União são protegidos com eficácia. Para o efeito, deve receber dos Estados-Membros garantias suficientes de que executam o MRR em conformidade com a legislação da UE e nacional. Em comparação com os fundos da política de coesão, depende também, em maior grau, da eficácia dos sistemas nacionais para prevenir, detetar e corrigir irregularidades e das informações oportunas sobre as mesmas comunicadas pelos Estados-Membros. No entanto, a Comissão considera que pode autorizar desembolsos desde que os marcos e metas sejam cumpridos[243], ainda que possa ter conhecimento de irregularidades na utilização dos fundos detetadas ao nível dos Estados-Membros.

Os Estados-Membros podem utilizar diferentes sistemas para comunicar irregularidades detetadas no âmbito dos fundos da política de coesão e do MRR

108 A proteção dos interesses financeiros da União implica igualmente a adoção de medidas para combater quaisquer atividades ilegais que possam afetar o orçamento da UE[244]. Exige a existência de um sistema de combate à fraude, à corrupção e aos

---

[241] Artigo 22º, nº 5, do Regulamento MRR. artigo 19º das convenções de financiamento.

[242] Relatório Anual relativo a 2021, ponto 1.33.

[243] Artigo 24º do Regulamento MRR.

[244] Artigo 325º do TFUE.

conflitos de interesses ao nível dos Estados-Membros e implica a realização de controlos pela Comissão, tal como previsto na estratégia de auditoria relativa ao MRR.

109 No que diz respeito aos fundos da política de coesão, os Estados-Membros devem comunicar as irregularidades que detetem através do Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI)[245] da Comissão, sendo as despesas em análise excluídas das contas[246]. As informações necessárias incluem a identidade dos beneficiários envolvidos. No caso do MRR, os Estados-Membros não estão juridicamente obrigados a comunicar irregularidades através do SGI, mas podem fazê-lo a título voluntário. Em vez disso, todos os Estados-Membros devem comunicar casos de suspeita de fraude na sua declaração de gestão que acompanha o pedido de pagamento.

A política de coesão e o MRR ainda não exploram plenamente a possibilidade de utilizar instrumentos integrados de prospeção de dados e de pontuação dos riscos

110 Há quase 10 anos, a Comissão criou uma ferramenta única de exploração de dados e de pontuação dos riscos, designada por "Arachne", para carregar os dados dos operadores económicos de risco[247]. A Comissão recomendou que os Estados-Membros utilizassem a Arachne relativamente aos dois instrumentos. No entanto, a sua utilidade depende dos dados carregados pelos Estados-Membros e, até à data, nem todos a utilizam[248]. Até ao momento, 19 Estados-Membros comprometeram-se a utilizar a Arachne para o MRR. Em outubro de 2022, ainda não era claro quantos Estados-Membros se tinham comprometido a utilizar esta ferramenta para os programas da política de coesão do período de 2021-2027.

---

[245] Artigo 69º, nº 12, do RDC.

[246] Artigo 98º, nº 6, e anexo XVIII do RDC.

[247] Artigo 22º, nº 4, do Regulamento MRR e considerando 72 do RDC.

[248] Relatório Anual de Atividades de 2020 da Direção-Geral da Política Regional e Urbana [em inglês], p. 55; Relatório Especial 01/2019, *São necessárias ações para combater a fraude nas despesas da UE*, ponto 86.

111 O Tribunal realçou anteriormente o potencial da Arachne enquanto ferramenta eficaz de prevenção da fraude[249]. No entanto, recentemente constatou que a utilidade da Arachne foi limitada pelo seu âmbito de aplicação restrito no quadro da gestão partilhada[250]. Por exemplo, o SGI não está ligado à Arachne. A revisão do Regulamento Financeiro proporcionará uma oportunidade para tornar obrigatória a utilização de ferramentas integradas de exploração de dados e de pontuação dos riscos para todos os métodos de execução do orçamento da UE no período pós-2027.

[249] Relatório Especial 01/2019, pontos 85 a 88 e recomendação 3.3; Relatório Especial 10/2015, *Devem intensificar-se os esforços para resolver os problemas relacionados com a contratação pública nas despesas da Coesão da União Europeia*, pontos 90 a 94 e recomendação 6.

[250] Relatório Especial 11/2022, *Proteger o orçamento da UE – É necessário utilizar melhor a lista negra*, ponto 85.

Observações finais

112 A análise do Tribunal demonstra que o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) e os fundos da política de coesão têm semelhanças consideráveis. Simultaneamente, os dois instrumentos diferem em muitos aspetos, devido aos seus objetivos distintos. A política de coesão é a principal política de investimento a longo prazo da UE para promover o desenvolvimento económico, social e territorial dos Estados-Membros e das regiões; o MRR é um instrumento temporário de resposta a situações de crise para atenuar o impacto da pandemia de COVID-19 nas economias dos Estados-Membros e reforçar a resiliência da UE e dos seus Estados-Membros a choques futuros.

113 Tanto os fundos da política de coesão para 2021-2027 como o MRR ainda se encontram nas suas fases iniciais de execução. A utilização simultânea do MRR e dos fundos da política de coesão possibilitará uma melhor compreensão sobre a forma como as diferenças no quadro regulamentar afetam a execução e os resultados.

O presente documento de análise foi adotado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 8 de dezembro de 2022.

Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Relatórios anteriores do Tribunal

Relatórios especiais

— Relatório Especial 10/2015, *Devem intensificar-se os esforços para resolver os problemas relacionados com a contratação pública nas despesas da Coesão da União Europeia*

— Relatório Especial 36/2016, *Avaliação das modalidades de encerramento dos programas de coesão e de desenvolvimento rural no período de 2007-2013*

— Relatório Especial 02/2017, *Negociação, pela Comissão, dos acordos de parceria e programas do domínio da coesão para 2014-2020: despesas mais orientadas para as prioridades da Estratégia Europa 2020, mas crescente complexidade das disposições de avaliação do desempenho*

— Relatório Especial 04/2017, *Proteção do orçamento da UE contra despesas irregulares: a Comissão fez uma utilização crescente de medidas preventivas e correções financeiras no domínio da coesão ao longo do período de 2007-2013*

— Relatório Especial 17/2018, *As medidas da Comissão e dos Estados-Membros durante os últimos anos do período de programação de 2007-2013 deram resposta ao baixo nível de absorção mas não deram ênfase suficiente aos resultados*

— Relatório Especial 01/2019, *São necessárias ações para combater a fraude nas despesas da UE*

— Relatório Especial 07/2020, *Execução da política de coesão: custos comparativamente baixos, mas informações insuficientes para avaliar as poupanças com a simplificação*

— Relatório Especial 10/2020, *Infraestruturas de transportes da UE: é necessário acelerar a execução dos megaprojetos para concretizar atempadamente os efeitos de rede*

— Relatório Especial 16/2020 *Semestre Europeu: as recomendações específicas por país tratam de questões importantes, mas necessitam de melhor aplicação*

— Relatório Especial 14/2021, *Cooperação Interreg: potencial das regiões transfronteiriças da União Europeia ainda por explorar plenamente*

— Relatório Especial 24/2021, *Financiamento baseado no desempenho na política de coesão: ambições meritórias, mas subsistiram obstáculos no período de 2014-2020*

— Relatório Especial 26/2021, *Regularidade das despesas na política de coesão da UE: a Comissão divulga anualmente um nível de erro estimado mínimo que não é definitivo*

— Relatório Especial 11/2022, *Proteger o orçamento da UE – É necessário utilizar melhor a lista negra*

— Relatório Especial 21/2022, *Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência – Globalmente adequada, mas subsistem riscos ligados à execução*

Documentos de análise e documentos informativos

— Documento informativo de fevereiro de 2018, *Future of EU finances: reforming how the EU budget operates*

— Documento informativo de maio de 2018, *Simplificação da execução da política de coesão pós-2020*

— Exame Rápido de Casos de março de 2019, *Atribuição do financiamento da política de coesão aos Estados-Membros no período de 2021-2027*

— Exame Rápido de Casos de abril de 2019, *Autorizações por liquidar no orçamento da UE: Um olhar mais atento*

— Documento informativo de junho de 2019, *O desempenho no domínio da coesão*

— Documento de análise 05/2021, *Quadro da UE para grandes projetos de infraestruturas de transportes: uma comparação internacional*

Relatórios anuais

— Relatório Anual relativo a 2016, capítulo 2

— Relatório Anual relativo a 2019, capítulo 5

— Relatório Anual relativo a 2020, capítulo 2

— Relatório Anual relativo a 2021, capítulos 1, 2 e 10

Pareceres

— Parecer 06/2020 sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência

— Parecer 04/2022 sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2021/241 no que diz respeito aos capítulos REPowerEU dos planos de recuperação e resiliência e que altera o Regulamento (UE) 2021/1060, o Regulamento (UE) 2021/2115, a Diretiva 2003/87/CE e a Decisão (UE) 2015/1814 [2022/0164 (COD)]

Anexo II – Contribuição prevista do MRR para os seis pilares, por Estado-Membro

		Pilar 1 *Transição ecológica*	**Pilar 2** *Transformação digital*	**Pilar 3** *Crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e emprego*	**Pilar 4** *Coesão social e territorial*	**Pilar 5** *Saúde e resiliência económica, social e institucional*	**Pilar 6** *Políticas para a próxima geração*
	Bélgica	64%	30%	32%	48%	11%	15%
	Bulgária	64%	33%	47%	27%	18%	11%
	República Checa	66%	24%	40%	33%	23%	14%
	Dinamarca	59%	24%	86%	18%	13%	
	Alemanha	47%	53%	51%	11%	29%	9%
	Estónia	42%	22%	71%	21%	43%	1%
	Irlanda	56%	32%	40%	49%	10%	13%
	Grécia	44%	23%	86%	29%	12%	5%
	Espanha	50%	30%	42%	56%	14%	8%
	França	53%	21%	53%	28%	21%	23%
	Croácia	76%	26%	45%	26%	15%	12%
	Itália	46%	30%	48%	50%	15%	12%
	Chipre	52%	25%	65%	25%	19%	13%
	Letónia	39%	22%	46%	54%	26%	13%
	Lituânia	44%	36%	53%	25%	25%	18%
	Luxemburgo	65%	33%	43%	46%	13%	
	Hungria						
	Malta	55%	23%	28%	41%	34%	19%

		Pilar 1 *Transição ecológica*	**Pilar 2** *Transformação digital*	**Pilar 3** *Crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e emprego*	**Pilar 4** *Coesão social e territorial*	**Pilar 5** *Saúde e resiliência económica, social e institucional*	**Pilar 6** *Políticas para a próxima geração*
	Países Baixos	71%	26%	52%	37%	7%	7%
	Áustria	52%	41%	44%	45%	9%	9%
	Polónia	56%	23%	24%	68%	21%	9%
	Portugal	55%	23%	48%	47%	19%	8%
	Roménia	57%	21%	42%	46%	22%	13%
	Eslovénia	57%	23%	33%	36%	36%	15%
	Eslováquia	51%	21%	48%	24%	38%	17%
	Finlândia	54%	35%	50%	39%	21%	1%
	Suécia	56%	29%	18%	67%	14%	15%
	Média da UE	**55%**	**28%**	**47%**	**38%**	**20%**	**12%**

Fonte: TCE, com base na contribuição primária e secundária estimada dos fundos do MRR previstos para cada medida no âmbito de dois dos seis pilares, conforme informações da Comissão na "grelha de avaliação da recuperação e resiliência" para 25 dos 26 PRR adotados pelo Conselho até ao final de outubro de 2022.

Anexo III – Dotação dos fundos da política de coesão para 2021-2027, das subvenções do MRR (dotação provisória e final) e dos empréstimos a título do MRR ativados

em milhares de milhões de euros

	FUNDOS DA POLÍTICA DE COESÃO PARA 2021-2027					SUBVENÇÕES DO MRR*						EMPRÉSTIMOS A TÍTULO DO MRR ATIVADOS	*Fundos da política de coesão para 2021-2027, subvenções do MRR (dotação final) e empréstimos a título do MRR ativados*
						Dotação provisória até 30.6.2022			*Dotação definitiva em 30.6.2022*				
	FEDER	FSE+	FC	CTE	TOTAL	70% do montante disponível	30% do montante disponível	TOTAL	70% do montante disponível	30% do montante disponível	TOTAL		
Bélgica	1,1	1,2		0,4	**2,7**	3,6	2,3	5,9	3,6	0,9	**4,5**		**7,2**
Bulgária	5,7	2,6	1,3	0,1	**9,8**	4,6	1,6	6,3	4,6	1,1	**5,7**		**15,3**
República Checa	10,4	2,7	6,4	0,3	**19,8**	3,5	3,5	7,1	3,5	4,1	**7,6**		**27,4**
Dinamarca	0,1	0,1		0,3	**0,5**	1,3	0,2	1,6	1,3	0,1	**1,4**		**1,9**
Alemanha	10,9	6,5		1,0	**18,4**	16,3	9,3	25,6	16,3	11,7	**28,0**		**46,4**
Estónia	1,7	0,5	0,8	0,1	**3,1**	0,8	0,2	1,0	0,8	0,1	**0,9**		**4,0**
Irlanda	0,4	0,5		0,3	**1,2**	0,9	0,1	1,0	0,9		**0,9**		**2,1**
Grécia	11,5	5,8	3,0	0,1	**20,4**	13,5	4,3	17,8	13,5	3,9	**17,4**	**12,7**	**50,5**
Espanha	23,5	11,2		0,7	**35,4**	46,6	22,9	69,5	46,6	30,6	**77,2**		**112,6**
França	9,1	6,7		1,1	**16,8**	24,3	15,0	39,4	24,3	13,1	**37,4**		**54,3**
Croácia	5,4	2,0	1,2	0,2	**8,7**	4,6	1,7	6,3	4,6	0,9	**5,5**		**14,3**
Itália	26,6	14,5		1,0	**42,1**	47,9	21,0	68,9	47,9	21,1	**69,0**	**122,6**	**233,6**
Chipre	0,5	0,2	0,2	0,0	**0,9**	0,8	0,2	1,0	0,8	0,1	**0,9**	**0,2**	**2,0**
Letónia	2,5	0,7	1,0	0,0	**4,3**	1,6	0,3	2,0	1,6	0,2	**1,8**		**6,0**
Lituânia	3,5	1,1	1,4	0,1	**6,1**	2,1	0,1	2,2	2,1	0,0	**2,1**		**8,2**
Luxemburgo	0,0	0,0		0,0	**0,1**	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	**0,1**		**0,1**
Hungria	13,4	5,5	2,6	0,2	**21,7**	4,6	2,5	7,2	4,6	1,2	**5,8**		**27,5**
Malta	0,5	0,1	0,2	0,0	**0,8**	0,2	0,1	0,3	0,2	0,1	**0,3**		**1,1**
Países Baixos	0,5	0,4		0,4	**1,3**	3,9	2,0	6,0	3,9	0,8	**4,7**		**6,0**
Áustria	0,5	0,4		0,2	**1,1**	2,2	1,2	3,5	2,2	1,5	**3,7**		**4,8**

		FUNDOS DA POLÍTICA DE COESÃO PARA 2021-2027					SUBVENÇÕES DO MRR* *Dotação provisória até 30.6.2022*			*Dotação definitiva em 30.6.2022*			EMPRÉSTIMOS A TÍTULO DO MRR ATIVADOS	*Fundos da política de coesão para 2021-2027, subvenções do MRR (dotação final) e empréstimos a título do MRR ativados*
		FEDER	FSE+	FC	CTE	TOTAL	70% do montante disponível	30% do montante disponível	TOTAL	70% do montante disponível	30% do montante disponível	TOTAL		
	Polónia	47,4	14,9	9,3	0,6	**72,2**	20,3	3,6	23,9	20,3	2,3	**22,6**	**11,5**	**106,3**
	Portugal	11,5	7,5	3,4	0,1	**22,5**	9,8	4,1	13,9	9,8	5,8	**15,6**	**2,7**	**40,8**
	Roménia	17,1	8,2	3,5	0,4	**29,2**	10,2	4,0	14,2	10,2	1,9	**12,1**	**14,9**	**56,2**
	Eslovénia	1,5	0,7	0,7	0,1	**3,1**	1,3	0,5	1,8	1,3	0,2	**1,5**	**0,7**	**5,2**
	Eslováquia	8,1	2,4	1,6	0,2	**12,4**	4,6	1,7	6,3	4,6	1,4	**6,0**		**18,3**
	Finlândia	0,9	0,6		0,2	**1,7**	1,7	0,4	2,1	1,7	0,2	**1,9**		**3,6**
	Suécia	0,8	0,7		0,4	**1,9**	2,9	0,4	3,3	2,9	0,3	**3,2**		**5,2**
	Assistência técnica	0,8	0,3	0,1	0,0	**1,3**								**1,2**
	Cooperação transnacional		0,2			**0,2**								**0,2**
	Inovação inter-regional	0,6				**0,6**								**0,6**
	Iniciativa Urbana Europeia	0,6				**0,6**								**0,6**
	Cooperação inter-regional				0,6	**0,6**								**0,6**
	TOTAL DA UE	**217**	**98**	**37**	**9**	**361**	**234**	**104**	**338**	**234**	**104**	**338**	**165**	**864**

*** Nota relativa às subvenções do MRR:** nos termos do artigo 11º do Regulamento MRR, o cálculo da contribuição financeira máxima em relação a 30% do montante de subvenções atribuído por Estado-Membro foi atualizado em 30 de junho de 2022, por forma a ter em consideração os dados mais recentes sobre o PIB para 2020 e 2021.

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão, no anexo IV do Regulamento MRR e na nota da Comissão ao Conselho e ao Parlamento, *RRF: update of the RRF maximum financial contribution*, de 30.6.2022. Os montantes são arredondados para efeitos de apresentação.

Siglas e acrónimos

CRII: Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus

CTE: Cooperação Territorial Europeia

DG ECFIN: Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros

DG EMPL: Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão

DG REGIO: Direção-Geral da Política Regional e Urbana

FC: Fundo de Coesão

FEDER: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FSE+: Fundo Social Europeu Mais

IRUE: Instrumento de Recuperação da União Europeia

MIE: Mecanismo Interligar a Europa

MRR: Mecanismo de Recuperação e Resiliência

OCDE: Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos

OCS: Opções de custos simplificados

PIB: Produto Interno Bruto

PRR: Planos de recuperação e resiliência

QFP: Quadro financeiro plurianual

RDC: Regulamento Disposições Comuns

REP: Recomendações específicas por país

RNB: Rendimento Nacional Bruto

TFUE: Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

Glossário

Acordo de parceria: acordo entre a Comissão e um Estado-Membro ou país(es) terceiro(s) no âmbito de um programa de despesas da UE que define, por exemplo, os planos estratégicos, as prioridades de investimento ou os termos das trocas comerciais ou da prestação de ajuda ao desenvolvimento.

Marco (no MRR) ou objetivo intermédio (na política de coesão): na política de coesão, valor intermédio em relação a um indicador de realizações utilizado no âmbito de um objetivo específico, a ser alcançado até uma data predeterminada; no MRR, medida qualitativa dos progressos no sentido da realização de uma reforma ou de um investimento.

Meta: na política de coesão, valor final predefinido a alcançar em relação a um indicador utilizado no âmbito de um objetivo específico; no MRR, medida quantitativa dos progressos no sentido da realização de uma reforma ou de um investimento.

Pilar Europeu dos Direitos Sociais: quadro que prevê direitos sociais novos e mais eficazes para os cidadãos da UE.

Princípio de "não prejudicar significativamente": princípio que prevê que as medidas de investimento não devem ter um impacto ambiental prejudicial importante.

Quadro financeiro plurianual: plano de despesas da UE que fixa as prioridades (com base nos objetivos estratégicos) e os limites máximos, geralmente para um período de sete anos. Proporciona a estrutura dentro da qual são definidos os orçamentos anuais da UE, limitando as despesas em cada categoria.

Recomendações específicas por país: orientações anuais que, no âmbito do Semestre Europeu, a Comissão dirige a cada Estado-Membro sobre as suas políticas macroeconómicas, orçamentais e estruturais.

Reserva única de projetos: número de projetos que um Estado-Membro pretende/pode executar, que se encontram em processo de "maturação" com os estudos necessários para a sua execução.

Semestre Europeu: ciclo anual que proporciona um quadro para a coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros da UE e para o acompanhamento dos seus progressos.

Equipa do TCE

O presente documento de análise foi adotado pela Câmara de Auditoria II – Investimento para a coesão, o crescimento e a inclusão, presidida pelo Membro do TCE Annemie Turtelboom. A tarefa foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Ladislav Balko, com a colaboração de Branislav Urbanic, chefe de gabinete, e Zuzana Frankova, assessora de gabinete; Friedemann Zippel, responsável principal; Chrysoula Latopoulou, responsável de tarefa; Cristina Jianu, responsável de tarefa adjunta; Marion Boulard, Mariya Zhekova, Francisco Carretero Llorente e Lena Rangus, auditores. Alexandra Mazilu e Agnese Balode prestaram assistência gráfica.

Da esquerda para a direita: Francisco Carretero Llorente, Lena Rangus, Chrysoula Latopoulou, Branislav Urbanic, Ladislav Balko, Friedemann Zippel e Marion Boulard.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2023

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

— Ícones da figura 3: concebidos com recursos de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

PDF/Volume_01	ISBN 978-92-847-9401-0	doi:10.2865/280058	QJ-08-23-003-PT-N

Este documento apresenta uma análise comparativa dos fundos da política de coesão e do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR). Os dois instrumentos têm semelhanças significativas, mas também diferem em muitos aspetos. A política de coesão é a principal política de investimento a longo prazo da UE destinada a promover o desenvolvimento económico, social e territorial, ao passo que o Mecanismo de Recuperação e Resiliência é um instrumento pontual e temporário de "resposta a situações de crise". Visa atenuar o impacto da pandemia de COVID-19 na economia da União e reforçar a resiliência da UE e dos seus Estados Membros a choques futuros.
Tanto os fundos da política de coesão para 2021 2027 como o MRR ainda se encontram nas suas fases iniciais de execução. Nos próximos anos, a aplicação simultânea dos dois instrumentos mostrará de que forma as suas diferentes estratégias permitem alcançar os respetivos objetivos.

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

CURIA RATIONUM
TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU