



RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA

AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

Absorção dos fundos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência

Os atrasos registados e a incerta conclusão das medidas
ameaçam o cumprimento dos objetivos do MRR

Índice

I.	SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO	2
II.	RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE	3
1.	Desembolso de fundos e absorção do MRR	3
2.	Medidas tomadas pela Comissão e pelos Estados-Membros para facilitar a absorção	5
3.	Efeito da conceção do MRR na absorção	6
III.	RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TCE	8
	Recomendação 1 – Assegurar uma aplicação coerente da definição de «destinatário final»	8
	Recomendação 2 – Fornecer orientações e apoio adicionais aos Estados-Membros	8
	Recomendação 3 – Acompanhar e atenuar o risco de não conclusão das medidas e as respetivas consequências financeiras	9
	Recomendação 4 – Reforçar a conceção, no que se refere à absorção, de futuros instrumentos baseados num financiamento não associado aos custos	10

O presente documento apresenta as respostas da Comissão Europeia às observações de um relatório especial do Tribunal de Contas Europeu, em conformidade com o artigo 259.º do Regulamento Financeiro, a publicar juntamente com o relatório especial.

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) ocupa um lugar central no Instrumento de Recuperação da União Europeia (NextGenerationEU). O MRR foi uma resposta conjunta e coordenada à pandemia de COVID-19 em 2020 para atenuar o seu impacto nos cidadãos e nas empresas, apoiar a recuperação da pandemia e reforçar a resiliência das nossas economias e da nossa sociedade, a fim de preparar melhor a União Europeia e os seus Estados-Membros para desafios futuros. No âmbito do MRR, a Comissão autorizou 648 mil milhões de EUR em subvenções e empréstimos a todos os 27 Estados-Membros até ao final de 2023¹. Os pagamentos ao abrigo do MRR estão subordinados à execução de reformas e investimentos, medidos através do cumprimento de marcos e metas específicos por país.

A Comissão está a colaborar estreitamente com os Estados-Membros, a fim de prestar apoio à absorção atempada e eficaz dos fundos do MRR. Durante a fase de elaboração dos planos de recuperação e resiliência (PRR), a Comissão já prestou especial atenção a potenciais questões relacionadas com a absorção e insistiu que fossem incluídas nos PRR finais apenas as partes das reformas e dos investimentos exequíveis dentro do calendário do MRR. A Comissão acompanha de perto os progressos realizados pelos Estados-Membros na execução e recorda que a conceção do MRR, enquanto um instrumento baseado no desempenho, reflete igualmente a recomendação 3 do capítulo 6 do relatório anual do TCE relativo ao exercício de 2016, que recomenda à Comissão que, «*ao reconsiderar a conceção e o mecanismo de execução dos FEEI pós-2020, reforce a ênfase do programa no desempenho e simplifique o mecanismo de pagamentos, através do incentivo, quando necessário, à introdução de medidas suplementares destinadas a ligar o nível dos pagamentos ao desempenho, em vez de reembolsar apenas as despesas*». A Comissão observa que o MRR põe em evidência as vantagens e os pontos fortes dos instrumentos baseados no desempenho, nomeadamente no apoio à execução das reformas, conforme ilustrado na avaliação intercalar do MRR².

A Comissão congratula-se com o facto de o TCE reconhecer a importância do papel da Comissão no apoio aos Estados-Membros para darem resposta a potenciais atrasos. A Comissão envidou esforços significativos para facultar atempadamente aos Estados-Membros documentos de orientação claros e exaustivos e continua a clarificar, sempre que necessário, os aspetos da execução. Tendo em conta a conceção inovadora do instrumento, a Comissão publicou documentos de orientação geral sobre a elaboração e a alteração dos PRR. Além disso, a Comissão publicou orientações técnicas específicas sobre o princípio de «*não prejudicar significativamente*», com vista a facilitar a sua aplicação pelos Estados-Membros e atenuar os riscos. Embora não seja viável nem necessário publicar orientações sobre todos os aspetos da execução, a Comissão está pronta para continuar a apoiar e orientar os Estados-Membros, bem como, nomeadamente, resolver quaisquer incertezas que subsistam, a nível bilateral sobre questões específicas dos Estados-Membros e a nível multilateral no contexto do grupo de peritos sobre o MRR.

¹ O relatório do TCE refere-se a 723 mil milhões de EUR em subvenções e empréstimos, o montante inicialmente disponibilizado pela Comissão aos 27 Estados-Membros. Após a Comissão ter autorizado o montante final do apoio financeiro não reembolsável e dos empréstimos aos Estados-Membros até 31 de dezembro de 2023, o montante final ao abrigo do MRR é de 648 mil milhões de EUR em subvenções e empréstimos.

² Avaliação intercalar do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, SWD(2024) 70 final, disponível em: https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies-old/economic-and-financial-affairs/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities/mid-term-evaluation-recovery-and-resilience-facility-rf_en?prefLang=pt&etrans=pt.

A fim de eliminar os estrangulamentos na execução e continuar o desembolso atempado dos fundos do MRR, o Regulamento MRR prevê a possibilidade de alterar os PRR em determinadas condições. Além disso, a Comissão está pronta para continuar a apoiar os Estados-Membros na alteração dos respetivos PRR, com vista a dar resposta aos atrasos e atenuar os riscos de não conclusão, em consonância com os requisitos jurídicos do Regulamento MRR. A Comissão pode igualmente dar resposta ao incumprimento por parte dos Estados-Membros, nomeadamente através de suspensões de pagamentos, caso os marcos e metas não sejam alcançados até à apresentação de um pedido de pagamento, e da capacidade de redução posterior do financiamento de um Estado-Membro, caso haja um retrocesso no cumprimento de um marco ou uma meta. No entanto, a Comissão não pode assumir a responsabilidade dos Estados-Membros pela execução das reformas e dos investimentos em questão, nem substituir as medidas dos Estados-Membros para dar resposta a atrasos.

O relatório especial do TCE foi redigido a meio da execução do MRR, execução essa que prosseguirá até 2026. A Comissão está a tomar medidas para reforçar a execução atempada e eficaz das reformas e dos investimentos pelos Estados-Membros e acelerar o desembolso dos pagamentos.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Desembolso de fundos e absorção do MRR

A Comissão congratula-se com a conclusão do TCE, que confirma a importância do papel da Comissão de prestação de apoio aos Estados-Membros na execução do MRR³, o que reforça a absorção atempada e eficaz dos fundos do MRR e reduz os riscos de atrasos.

No que respeita à definição de absorção, a Comissão regista que o TCE define absorção no contexto da presente auditoria como «o financiamento da UE pago pela Comissão aos Estados-Membros», o que reflete bem a natureza do MRR enquanto instrumento a nível da UE para prestar apoio aos Estados-Membros que executam reformas e investimentos a nível nacional.

O TCE salienta que os progressos na execução variam entre os Estados-Membros⁴, com base no número de pedidos de pagamento apresentados e nos fundos desembolsados⁵. No entanto, é importante recordar que os PRR são executados pelos Estados-Membros. Embora a Comissão tenha reiteradamente incentivado os Estados-Membros a assegurar uma execução atempada, incluindo no último pacote da primavera do Semestre Europeu⁶, é prerrogativa destes decidir como executar o respetivo PRR e quando apresentar um pedido de pagamento. Os Estados-Membros podem apresentar pedidos de pagamento até duas vezes por ano e juntar vários deles numa única apresentação, o que conduz a diferentes progressos na execução, com base nos diferentes quadros e necessidades nacionais. A Comissão salienta que um atraso na apresentação dos pedidos de pagamento em comparação com o calendário indicativo não se traduz necessariamente num atraso no que respeita aos progressos na execução. A Comissão observa igualmente que os progressos na execução são multifacetados e medidos não só através do número de pedidos de pagamento apresentados e dos montantes desembolsados, mas também no contexto dos relatórios semestrais,

³ Ver as observações 40 e 41, bem como 50 e 51, do TCE.

⁴ Ver a figura 3 do TCE.

⁵ Ver as observações 23 e 24 do TCE.

⁶ https://commission.europa.eu/publications/2024-european-semester-spring-package_pt.

nos quais os Estados-Membros comunicam o estado de execução no que respeita aos marcos e às metas.

O REPowerEU e a alteração conexas do Regulamento MRR proporcionaram financiamento adicional para as reformas e os investimentos críticos necessários para pôr rapidamente termo à dependência dos Estados-Membros em relação aos combustíveis fósseis da Rússia. No entanto, originaram também uma apresentação posterior de pedidos de pagamento em 2023, em comparação com o calendário indicativo. Em 2023, a Comissão publicou orientações adicionais para ajudar os Estados-Membros a elaborarem os respetivos capítulos REPowerEU e organizou reuniões do grupo de peritos para apoiar os Estados-Membros. No entanto, a elaboração dos capítulos REPowerEU e a revisão dos PRR, juntamente com a crise energética, conduziram a uma redefinição das prioridades da capacidade administrativa dos Estados-Membros para atingir esse novo objetivo e a um atraso na apresentação de pedidos de pagamento. Porém, a execução de reformas e investimentos no terreno continuou a um ritmo constante, originando muitos pedidos de pagamento no final de 2023 e uma recuperação do atraso nos desembolsos.

A Comissão congratula-se com o reconhecimento pelo TCE dos benefícios do pré-financiamento do MRR⁷. O pré-financiamento de até 13 % pago em 2021 constituiu um impulso financeiro para os Estados-Membros iniciarem a execução do MRR, bem como serviu para defender o investimento público num momento de crise e apoiar a limitada margem de manobra orçamental dos Estados-Membros, que foi duramente afetada pela pandemia. Tal permitiu aos Estados-Membros recuperar mais rapidamente da crise e relançar a economia, reduzindo simultaneamente as desigualdades e as divergências em toda a União.

O TCE considera que a interpretação do termo «destinatário final» varia entre os Estados-Membros no âmbito de medidas semelhantes⁸ no contexto dos relatórios semestrais, nos quais os Estados-Membros devem facultar uma lista dos 100 destinatários finais que recebem o montante de financiamento mais elevado. A Comissão recorda que o termo está estabelecido no artigo 22.º, n.º 2, alínea d), conjugado com o artigo 25.º-A do Regulamento MRR. Nos termos do Regulamento MRR, por «destinatário final» deve entender-se a última entidade recetora de fundos que não seja um contratante ou subcontratante. O artigo 22.º, n.º 2, alínea d), menciona os destinatários finais como entidades distintas dos contratantes e subcontratantes e prevê que, no caso destes últimos, a entidade adjudicante é o destinatário final. Por exemplo, as autoridades públicas podem ser os destinatários finais no caso de serem as entidades adjudicantes de contratos diretos de serviços ou bens, como acontece na renovação energética de edifícios públicos.

No que respeita à receção de fundos por estes destinatários finais, a Comissão observa que os dados comunicados sobre os 100 maiores destinatários finais evoluirão ao longo do tempo com os progressos na execução das medidas nos seus PRR⁹. Por último, em conformidade com o Regulamento MRR, a Comissão consolida e publica os dados sobre a grelha de avaliação da recuperação e resiliência, mas não pode verificar, nem de qualquer forma controlar, o teor dos dados facultados pelos Estados-Membros, pois estes não são obrigados a publicar todos os dados sobre os destinatários finais nem quaisquer informações subjacentes. Enquanto novo tipo de comunicação de informações ao abrigo do MRR, a comunicação de informações sobre os 100 maiores destinatários finais é também um processo de aprendizagem para os Estados-Membros, nomeadamente no que respeita à criação de sistemas e procedimentos internos de comunicação de informações.

⁷ Ver a observação 19 do TCE.

⁸ Ver as observações 55 e 56 do TCE.

⁹ Ver a observação 54 do TCE.

2. Medidas tomadas pela Comissão e pelos Estados-Membros para facilitar a absorção

Nas suas observações, o TCE considera que a Comissão tomou medidas para facilitar a absorção, nomeadamente ao apoiar os Estados-Membros com orientações, a fim de facilitar a execução do MRR¹⁰. Imediatamente após a publicação da sua proposta de Regulamento MRR, a Comissão contactou os Estados-Membros, tanto para explicar e debater as disposições jurídicas como para os orientar na elaboração dos seus planos de recuperação e resiliência. A Comissão publicou uma primeira orientação para os Estados-Membros em setembro de 2020, com base na versão mais recente do projeto de regulamento, que ajudou os Estados-Membros a elaborarem os seus planos. Em janeiro de 2021, foi publicada uma orientação atualizada sobre a elaboração dos PRR, com base no texto final do Regulamento MRR, mas ainda antes da entrada em vigor do regulamento. A Comissão emitiu igualmente outras orientações escritas, incluindo orientações técnicas sobre a aplicação do princípio de «não prejudicar significativamente», que o TCE reconheceu terem sido publicadas pela Comissão em tempo útil¹¹. A Comissão também respondeu a perguntas dos Estados-Membros colocadas bilateralmente ou no âmbito de comités ou grupos de peritos do Conselho e organizou intercâmbios para incentivar a cooperação, projetos conjuntos e boas práticas entre os Estados-Membros na execução.

A Comissão toma nota da conclusão do TCE de que os Estados-Membros teriam, em alguns casos, apreciado orientações mais pormenorizadas ou transmitidas mais cedo¹². No entanto, é importante reconhecer que o MRR é um novo tipo de instrumento, que, por conseguinte, exigiu a criação de novos acordos, regras, modelos e processos de trabalho, os quais foram criados em tempo recorde pela Comissão para orientar os Estados-Membros na elaboração dos respetivos PRR e na sua subsequente execução. Tendo em conta o modo de execução inovador e a significativa pressão de tempo, nem todos os aspetos poderiam ser totalmente abrangidos por orientações escritas nas fases iniciais. Além disso, vários aspetos do regulamento (como a suspensão parcial ou o retrocesso) ainda não eram imediatamente pertinentes. Em todo o caso, a Comissão publicou as orientações necessárias antes que se concretizasse um primeiro caso. Acresce ainda que as orientações publicadas, como o quadro relativo ao cumprimento satisfatório dos marcos e metas, não devem ser entendidas como o primeiro momento em que foram disponibilizadas orientações, mas como uma comunicação pública dos princípios que já eram aplicados pela Comissão e comunicados aos Estados-Membros, se fosse caso disso. A Comissão está pronta para i) continuar a dar resposta a quaisquer incertezas que subsistam na execução e ii) promover o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros para facilitar ainda mais a execução e prestar esclarecimentos sobre aspetos específicos da execução, conforme reconhecido pelo TCE. Tal ocorre sistematicamente no contexto das reuniões regulares do grupo de peritos sobre o MRR.

O Regulamento MRR prevê a possibilidade de alterar o PRR durante a execução se uma reforma ou investimento deixar de ser exequível, nos termos do artigo 21.º do Regulamento MRR, o que permite aos Estados-Membros introduzirem alterações e eliminarem estrangulamentos, sempre que necessário¹³. Com esta abordagem, a Comissão facilita a execução e o desembolso atempado dos fundos. Nas suas conclusões, o TCE observa que a revisão dos PRR pode facilitar a absorção do MRR¹⁴.

A Comissão considera que as suas orientações sobre os PRR, facultadas numa primeira versão durante o processo legislativo do Regulamento MRR e atualizadas várias vezes desde então, levaram

¹⁰ Ver as observações 57 e 64 do TCE.

¹¹ Ver a observação 67 do TCE.

¹² Ver as observações 47 a 52 e 63 a 68 do TCE.

¹³ Ver as observações 59 e 63 do TCE.

¹⁴ Ver a observação 62 do TCE.

os Estados-Membros a assegurar uma capacidade administrativa suficiente e uma utilização eficiente dos recursos¹⁵. Tendo em conta o calendário limitado do MRR, a Comissão sublinhou, no seu documento de orientação de 2021, que os Estados-Membros devem i) assegurar uma absorção atempada e ii) descrever nos respetivos PRR se existe uma reserva de projetos maduros¹⁶. A Comissão observa que várias circunstâncias fora do controlo dos Estados-Membros causaram atrasos e dificuldades de execução, por exemplo, perturbações nas cadeias de abastecimento e aumentos dos preços das matérias-primas. Nas suas orientações, a Comissão sublinhou ainda que os Estados-Membros devem assegurar uma capacidade administrativa suficiente para executar os PRR e implementar os mecanismos necessários para assegurar um acompanhamento e uma execução eficazes. Durante as negociações dos PRR, a Comissão prestou especial atenção à capacidade administrativa suficiente das autoridades dos Estados-Membros. Insistiu, nomeadamente, que os Estados-Membros dessem resposta às respetivas recomendações específicas por país relacionadas com a eficiência da administração pública nos seus PRR, o que terá um impacto positivo que ultrapassa o MRR. Consequentemente, e conforme reconhecido no relatório do TCE¹⁷, vários Estados-Membros criaram estruturas específicas para facilitar a execução do MRR. Além disso, as questões relacionadas com a capacidade administrativa não afetaram todos os Estados-Membros. Tal como o TCE reconheceu no seu relatório, a Comissão apoiou os Estados-Membros na adoção de medidas que reforcem a capacidade administrativa para executar o MRR¹⁸. Alguns Estados-Membros também beneficiaram do apoio específico prestado ao abrigo do instrumento de assistência técnica para reforçar a capacidade administrativa. Ao mesmo tempo, a responsabilidade de assegurar uma capacidade administrativa suficiente cabe, em última análise, a cada Estado-Membro.

O TCE observa, no seu relatório, que a Comissão estabeleceu um quadro para o acompanhamento da execução do MRR¹⁹. Embora reconheça que existem limites para o que a Comissão pode fazer caso os Estados-Membros facultem informações incompletas e inexatas nos relatórios semestrais, o TCE considera que o acompanhamento da Comissão não é sistemático no que respeita aos atrasos na execução²⁰. A Comissão recorda que não existe qualquer obrigação jurídica no Regulamento MRR que exija que os Estados-Membros facultem sistematicamente informações sobre as medidas tomadas para dar resposta aos atrasos e reduzir os riscos na execução. Nos seus intercâmbios bilaterais, a Comissão dá seguimento aos relatórios semestrais, questiona as razões dos atrasos e apoia os Estados-Membros na eliminação de estrangulamentos de modo a prosseguirem a execução. Por conseguinte, a Comissão considera que acompanha sistematicamente os atrasos na execução²¹.

3. Efeito da conceção do MRR na absorção

Ao abrigo do MRR, os Estados-Membros procedem a reformas e a investimentos no período compreendido entre fevereiro de 2020 e agosto de 2026. Os marcos e metas correspondentes são distribuídos ao longo da vigência dos PRR nacionais. O TCE observa que os marcos e metas não se encontram distribuídos uniformemente ao longo do calendário de execução do MRR e que o número de marcos e metas a alcançar aumenta até ao final do MRR²². Este diferimento dos marcos e metas deve-se à conceção do MRR e à finalidade específica dos marcos e metas, que, de um modo geral, medem os resultados dos projetos. Naturalmente, o número de marcos e metas aumenta à medida

¹⁵ Ver as observações 69 e 70 do TCE.

¹⁶ SWD(2021) 12 final, p. 45-47.

¹⁷ Ver as observações 42 e 46 do TCE.

¹⁸ Ver as observações 69 e 70 do TCE.

¹⁹ Ver a observação 71 do TCE.

²⁰ Ver as observações 72 e 75 do TCE.

²¹ Ver a observação 75 do TCE.

²² Ver a observação 79 do TCE.

que os projetos financiados ao abrigo do MRR atingem a maturidade e os seus resultados se concretizam.

A Comissão toma nota da observação do TCE sobre a importância dos marcos e metas finais previstos para a segunda metade do período de vigência do MRR²³. A Comissão gostaria de sublinhar que tem a possibilidade de suspender os pagamentos e, em última análise, reduzir o montante do apoio do MRR em caso de incumprimento dos marcos ou das metas, incluindo no que respeita aos pedidos de pagamento apresentados em 2026. Tal ocorre no contexto da avaliação da Comissão sobre o cumprimento satisfatório dos marcos e metas²⁴. Se um Estado-Membro não apresentar o pedido de pagamento final, não receberá o financiamento correspondente. Além disso, os Estados-Membros têm a possibilidade de alterar os respetivos PRR, em conformidade com o artigo 21.º do Regulamento MRR, se um ou mais marcos e metas deixarem de ser exequíveis, o que permite uma maior flexibilidade na execução, caso os marcos ou as metas deixem de ser parcial ou totalmente exequíveis devido a circunstâncias objetivas que escapam ao controlo dos Estados-Membros.

A Comissão reconhece que a complexidade dos marcos e metas no final do MRR aumenta à medida que os projetos atingem o termo da sua fase de execução. A fim de estabelecer as melhores condições de enquadramento para a execução dos investimentos no âmbito do MRR, muitos Estados-Membros, ao elaborarem os respetivos PRR, concentraram as reformas no início. Tal está também em consonância com as conclusões do TCE de uma mudança entre marcos e metas relacionados com as reformas no início do calendário de execução do MRR para mais marcos e metas relacionados com investimentos na segunda metade²⁵.

O TCE observa que o número de marcos e metas atingidos até ao final de 2023 representa uma percentagem inferior aos desembolsos associados no âmbito do MRR²⁶. O TCE constatou anteriormente que o perfil exato de desembolso ao longo do tempo é estabelecido bilateralmente entre a Comissão e o Estado-Membro e observou que «[e]stas negociações têm em conta a percentagem de marcos e metas, bem como a sua importância relativa»²⁷. Como a Comissão esclareceu na sua resposta a esse relatório, os perfis de pagamento que a Comissão propõe ao Conselho, e que o Conselho determina em última instância, refletem vários fatores, incluindo as necessidades de financiamento nacionais, o planeamento orçamental, a proporção de marcos e metas incluídos em cada parcela, bem como a sua importância relativa²⁸. Como o TCE observa²⁹, nem todos os marcos e metas têm a mesma importância no contexto da medida que abrangem. A Comissão toma nota da observação do TCE de que a relação entre os marcos e metas e os desembolsos associados não é uniforme entre os países³⁰. A Comissão reitera que tal está relacionado com a forma como os perfis de pagamento foram acordados, como acima explicado, com o facto de nem todos os marcos e metas se revestirem da mesma importância, e de os planos de recuperação e resiliência dos Estados-Membros diferirem nesta matéria.

²³ Ver as observações 84 e 85 do TCE.

²⁴ COM(2023) 99 final, anexo II.

²⁵ Ver a observação 81 do TCE.

²⁶ Ver a observação 87 e a figura 10 do TCE.

²⁷ Relatório Especial 21/2022, ponto 73.

²⁸ Para mais referências, ver as respostas da Comissão no contexto do relatório especial do TCE relativo à «Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência», COM(2022) 392 final.

²⁹ Ver as observações 84 e 85 do TCE.

³⁰ Ver a observação 89 e as figuras 11 e 12 do TCE.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TCE

Recomendação 1 – Assegurar uma aplicação coerente da definição de «destinatário final»

A Comissão deve assegurar que os Estados-Membros têm um entendimento comum do que constitui um «destinatário final» e que aplicam a definição de forma coerente.

Prazo de execução: 2024

A Comissão **aceita** esta recomendação.

A Comissão considera que o Regulamento MRR estabelece, no artigo 22.º, n.º 2, alínea d), o que constitui um «destinatário final». Por «destinatário final» deve entender-se a última entidade recetora de fundos para uma medida do PRR que não seja um contratante ou subcontratante. A Comissão facultou orientações aos Estados-Membros e colabora regularmente com os mesmos, a fim de assegurar a correta execução, nomeadamente da obrigação de publicar os 100 maiores destinatários finais. A Comissão observa que o destinatário final depende do tipo de medida incluída nos PRR e aceita facultar orientações adicionais ou colaborar com os Estados-Membros em caso de problemas de interpretação.

Recomendação 2 – Fornecer orientações e apoio adicionais aos Estados-Membros

A Comissão deve prestar apoio e orientação adicionais, sempre que necessário, para resolver quaisquer incertezas que subsistam nos domínios assinalados pelos Estados-Membros.

Prazo de execução: 2024

A Comissão **aceita** esta recomendação.

A Comissão publicou vários conjuntos de orientações, que dão resposta a elementos cruciais para que os Estados-Membros concebam os respetivos PRR ou para a abordagem da Comissão ao aplicar disposições jurídicas específicas. Incluem-se três conjuntos pormenorizados de orientações sobre a elaboração dos PRR, orientações técnicas relativas ao princípio de «não prejudicar significativamente» e quadros para o cumprimento satisfatório dos marcos e metas, suspensões de pagamentos e retrocessos. A Comissão também colaborou com os Estados-Membros a nível bilateral, em comités do Conselho e num grupo de peritos específico para prestar apoio e orientações, bem como incentivou a utilização do Instrumento de Assistência Técnica da União.

Além disso, a Comissão observa que geralmente se encontra uma solução para problemas concretos e específicos dos Estados-Membros através de um compromisso bilateral e não de orientações horizontais escritas. Por conseguinte, a Comissão prosseguirá os seus esforços para facultar orientações específicas, sempre que necessário, em intercâmbios bilaterais e organizará debates no âmbito do grupo de peritos e, se necessário, emitirá orientações escritas sobre questões de interesse comum para todos os Estados-Membros.

Recomendação 3 – Acompanhar e atenuar o risco de não conclusão das medidas e as respetivas consequências financeiras

O Tribunal recomenda que a Comissão, em cooperação com os Estados-Membros:

- a) **Determine que medidas correm maior risco de não estarem concluídas até 31 de agosto de 2026;**
- b) **Acompanhe sistematicamente estas medidas e chegue a acordo sobre ações para ultrapassar os atrasos.**

A Comissão **aceita** as sub-recomendações a) e b).

A Comissão recorda que a execução de cada investimento e cada reforma é, em última análise, levada a cabo pelos Estados-Membros. No entanto, de acordo com o seu mandato, a Comissão acompanha a execução nacional dos PRR e das medidas que contêm e, para o efeito, procede a um intercâmbio contínuo com todos os Estados-Membros para debater e dar seguimento a reformas e investimentos. Com base no seu diálogo constante com as autoridades nacionais, estes debates, sempre que possível e pertinente, continuarão também a incidir na forma de dar resposta a estrangulamentos na execução e identificar medidas adequadas para ultrapassar os atrasos. Sempre que necessário, estes intercâmbios bilaterais serão intensificados. No entanto, a Comissão não pode assumir a responsabilidade dos Estados-Membros pela execução das reformas e dos investimentos em questão, nem substituir as medidas dos Estados-Membros para dar resposta a atrasos. Se um marco ou uma meta se tornar inexecutável devido a circunstâncias objetivas, esses debates incluirão também a possibilidade de alterar o plano. De um modo mais geral, no contexto do grupo de peritos sobre o MRR, a Comissão promove boas práticas em matéria de execução entre todos os Estados-Membros e faculta orientações sobre os aspetos pertinentes, a fim de simplificar o processo em todos os Estados-Membros, de uma forma coerente e estruturada. Tal ajuda os Estados-Membros a prosseguir a sua execução e a encontrar soluções para o futuro de forma sistemática. Por conseguinte, a Comissão estabeleceu um quadro para apoiar os Estados-Membros, tanto a nível bilateral como multilateral, na superação dos atrasos na execução e tenciona continuar a fazê-lo. A Comissão organizará reuniões do grupo de peritos específico, caso os Estados-Membros assinalem questões específicas de interesse comum e para facilitar o intercâmbio de boas práticas e a aprendizagem mútua entre os Estados-Membros, em especial no que respeita a temas relacionados com atrasos na execução.

- c) **Atenuar o risco de financiar medidas não concluídas.**

Prazo de execução: 2024

A Comissão **não aceita** esta sub-recomendação.

A Comissão considera que esta sub-recomendação não pode ser executada ao abrigo do Regulamento MRR. O Regulamento MRR define «marcos e metas» como a «medida do progresso no sentido da realização de uma reforma ou de um investimento»³¹ e prevê ainda que os fundos sejam desembolsados quando o respetivo conjunto de marcos e metas for atingido de forma satisfatória. Por outras palavras, o regulamento prevê expressamente que o pagamento deve ser efetuado com base no progresso realizado pelo Estado-Membro em matéria de execução. Por conseguinte, a Comissão deve desembolsar fundos com base no progresso realizado e não apenas no momento da conclusão. A Comissão não considera que os pagamentos baseados no progresso realizado, conforme

³¹ Artigo 2.º, n.º 4, do Regulamento MRR.

exigido pelo regulamento, constituam um risco e não dispõe de uma base jurídica para recuperar fundos já desembolsados em relação a marcos e metas já atingidos. Ao mesmo tempo, a Comissão observa igualmente que um relatório anterior do TCE³² constatou que 5 % das medidas da amostra não estavam abrangidas por marcos ou metas que indicassem a sua conclusão. Por conseguinte, a Comissão considera que estão efetivamente concluídos marcos ou metas para a grande maioria das reformas e dos investimentos ao abrigo do MRR. Além disso, se um Estado-Membro não atingir de forma satisfatória qualquer marco ou meta, receberá um pagamento inferior, ficando o montante remanescente suspenso que será, em última análise, anulado. Acresce ainda que a metodologia da Comissão em matéria de suspensões prevê explicitamente uma suspensão mais elevada para investimentos importantes e para marcos e metas relacionados com a entrada em vigor de uma reforma ou a fase final para a execução de uma reforma não legislativa³³. Em substância, o MRR já prevê, por conseguinte, um mecanismo claro para incentivar a plena execução das reformas e dos investimentos que os Estados-Membros se comprometeram a executar no âmbito do PRR.

Recomendação 4 – Reforçar a conceção, no que se refere à absorção, de futuros instrumentos baseados num financiamento não associado aos custos

O Tribunal recomenda que, na eventualidade de conceber instrumentos com base num financiamento não associado aos custos, a Comissão:

- a) Assegure uma ligação estreita entre os desembolsos e os progressos realizados na concretização dos objetivos;**
- b) Resolva a lacuna ao nível da possibilidade de recuperar fundos se as medidas não estiverem concluídas.**

Prazo de execução: ao conceber instrumentos baseados no financiamento não associado aos custos.

A Comissão não pode prejudicar a conceção de futuras propostas legislativas, incluindo as relativas a instrumentos futuros, nem aceitar uma recomendação cuja execução dependa dos legisladores. Além disso, as futuras propostas legislativas e a conceção dos programas terão de ser adaptadas ao contexto específico em que forem apresentadas e, como tal, não podem ser sujeitas a um enquadramento *ex ante*. Em especial, a Comissão observa que os instrumentos baseados num financiamento não associado aos custos podem assumir diferentes formas, o que, na prática, impossibilita igualmente a definição *ex ante*, numa noção geral, das principais características que cada um desses instrumentos deveria ter.

A Comissão **aceita parcialmente** a recomendação 4, alínea a).

Em relação à **recomendação 4, alínea a)**, a Comissão observa que, nos termos da conceção do MRR, existe uma ligação clara entre os desembolsos e os progressos na execução, conforme representada pelo cumprimento dos marcos e metas, o que constitui um indicador razoável e mensurável para a consecução dos objetivos para que as medidas foram criadas. Em relação a eventuais futuras propostas de instrumentos baseados num financiamento não associado aos custos, a Comissão assegurará uma ligação estreita entre os desembolsos e os progressos na consecução dos objetivos, sempre que exequível e adequado, mas não pode, nesta fase, assumir um compromisso sobre a melhor forma de estabelecer essa ligação ou sobre o resultado dos processos legislativos, o que também depende das posições dos legisladores.

³² Relatório Especial 26/2023 do TCE, observação 31.

³³ COM(2023) 99 final, anexo II.

A Comissão **não aceita** a recomendação 4, alínea b).

A Comissão observa que, no caso do MRR, os desembolsos estão relacionados com os progressos realizados na conclusão de uma medida, sob a forma de marcos e metas, e que o quadro do MRR prevê possibilidades de suspensão ou recuperação de pagamentos em casos específicos. Se os desembolsos ao abrigo de futuros instrumentos baseados num financiamento não associado aos custos devem ser efetuados com base nos *progressos realizados na execução das medidas* – como é o caso no âmbito do MRR – ou na *conclusão das medidas*, ou mesmo nos *resultados das medidas*, é uma opção estratégica a tomar na fase de conceção dos programas e no processo legislativo. Não existe qualquer razão inerente para que a conclusão das medidas seja o foco central, uma vez que os progressos na execução de uma medida também podem merecer apoio. Nesta fase, a Comissão não pode assumir um compromisso sobre a forma como os futuros instrumentos baseados num financiamento não associado aos custos seriam concebidos, pelo que não pode comprometer-se com o sistema de recuperação desses instrumentos. Ver também a resposta à recomendação 3, alínea b).