



RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA

AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

Duplo financiamento pelo orçamento da UE

Faltam elementos essenciais nos sistemas de controlo para atenuar o risco acrescido do modelo não associado aos custos seguido no MRR

Índice

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO	3
II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE	5
1. Definição de duplo financiamento no âmbito do MRR	5
2. Orientações e medidas da Comissão para prevenir e detetar o duplo financiamento	7
3. Sistemas de controlo dos Estados-Membros para evitar o duplo financiamento	8
4. Sistema de garantia da Comissão em matéria de duplo financiamento	10
III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TCE	12
Recomendação 1 — Adaptar a definição de duplo financiamento às especificidades do modelo de financiamento não associado aos custos	12
Recomendação 2 — Reforçar os controlos das medidas de custo zero	13
Recomendação 3 — Clarificar e ampliar os requisitos de controlo do duplo financiamento no âmbito dos programas e instrumentos que utilizam o modelo não associado aos custos	14
Recomendação 4 — Melhorar a coordenação entre os programas e instrumentos de financiamento	15
Recomendação 5 — Criar e utilizar sistemas informáticos integrados e interoperáveis e ferramentas de mineração de dados para todos os programas e instrumentos de financiamento	16
Recomendação 6 — Reforçar a garantia da ausência de duplo financiamento quando da utilização do financiamento não associado aos custos	17

O presente documento apresenta as respostas da Comissão Europeia às observações do 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

A proibição do duplo financiamento pelos fundos da UE é um conceito de longa data nos quadros jurídicos que regem os fundos da UE. Tanto o Regulamento Financeiro¹ como o Regulamento que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)² permitem a complementaridade dos fundos da UE, desde que esses fundos não cubram os mesmos custos, aplicando claramente uma abordagem baseada nos custos ao conceito de duplo financiamento. Mais precisamente, no contexto do MRR, um duplo financiamento pode ocorrer se um instrumento da UE que não o MRR apoiar o mesmo custo, tal como estimado pelos Estados-Membros aquando da apresentação dos seus planos de recuperação e resiliência (PRR), ou se um destinatário final receber financiamento de diferentes instrumentos da UE para cobrir os mesmos custos em que incorre.

A Comissão aplica a definição de duplo financiamento estabelecida no quadro jurídico. A Comissão considera que a afirmação de que *pode ocorrer duplo financiamento quando os mesmos custos subjacentes de uma ação são financiados duas vezes e/ou quando os mesmos resultados/realizações são declarados e, por conseguinte, suportados duas vezes*³ não tem fundamento jurídico no Regulamento MRR. A Comissão recorda que nem todas as medidas incluídas nos planos de recuperação e resiliência têm custos estimados e que, de acordo com o Regulamento MRR, o duplo financiamento só ocorre se os mesmos custos forem financiados duas vezes.⁴

Além disso, no que diz respeito à inclusão de medidas de custo zero no regulamento, o TCE afirma que o Regulamento MRR não prevê expressamente medidas de custo zero⁵ e critica a Comissão por não ter realizado verificações relativas à ausência de duplo financiamento para este tipo de medidas⁶. A Comissão não concorda com estas observações. Em primeiro lugar, a Comissão recorda que a **inclusão de reformas — que muitas vezes não implicam custos — nos PRR está claramente prevista no Regulamento MRR e é mesmo necessária para a avaliação positiva dos PRR.** Durante a fase inicial do MRR, a Comissão esclareceu ainda aos Estados-Membros que quando são necessárias reformas para fazer face aos desafios nacionais ou para a execução dos investimentos, as reformas devem ser incluídas, mesmo que não impliquem custos adicionais a ter em conta na estimativa de custos⁷. Em segundo lugar, na opinião da Comissão, **por definição, não pode haver duplo financiamento no caso das medidas de custo zero, uma vez que não foi concedido financiamento do MRR a estas medidas**, e, como tal, o MRR não poderia ter coberto os mesmos custos que outros fundos da UE. No entender da Comissão, a inclusão de medidas sem custos estimados (principalmente reformas) nos PRR, que não implicam, portanto, qualquer dotação financeira adicional no âmbito do montante nacional do PRR, demonstra o considerável valor acrescentado do MRR, que favorece reformas estruturais duradouras em todos os países da UE. Por último, a imposição de verificações adicionais respeitantes às medidas de custo zero contribuiria para aumentar a burocracia, sem que existam benefícios claros.

¹ Regulamento Financeiro, artigo 191.º.

² Regulamento MRR, artigo 9.º.

³ Ver a observação 13 do relatório do TCE.

⁴ Ver a observação 14 do relatório do TCE. A Comissão sublinha igualmente que o exemplo apresentado pelo TCE relativo às turbinas eólicas constituiria um claro caso de duplo financiamento para a Comissão e que os Estados-Membros não estão autorizados a financiar os mesmos custos recorrendo a dois fundos diferentes da UE.

⁵ Ver o subtítulo da observação 32 do relatório do TCE.

⁶ Ver a observação 46 do relatório do TCE.

⁷ SWD(2021) 12 final, parte 1, página 14.

A Comissão não pode partilhar a opinião do TCE de que *a utilização de instrumentos cujo financiamento não está associado aos custos conduz a um risco mais elevado de duplo financiamento*⁸. A Comissão considera que a perspetiva do TCE sobre as medidas de custo zero não se coaduna com a letra e o espírito do Regulamento MRR, incluindo o objetivo estratégico de combinar investimentos com reformas.

Ao associar os desembolsos ao desempenho, o **Regulamento MRR estabelece que a responsabilidade fundamental pela prevenção, deteção e correção do duplo financiamento recai sobre o Estados-Membros**⁹. Sempre que um Estado-Membro identifique um duplo financiamento, mas não o corrija através da recuperação de fundos junto do destinatário final, a Comissão pode recuperar os fundos do MRR diretamente junto do Estado-Membro. Para apoiar as autoridades nacionais no exercício das suas responsabilidades, a Comissão forneceu orientações e instrumentos pertinentes desde as fases iniciais do MRR para ajudar os Estados-Membros a prevenir e detetar o duplo financiamento (por exemplo, através da ferramenta de mineração de dados e de pontuação do risco «Arachne», de reuniões bilaterais e técnicas, de ações de reforço das capacidades, etc.).

As verificações sistemáticas do duplo financiamento fazem parte integrante das estratégias de controlo e auditoria da Comissão desde o início da execução do MRR. Antes de aprovar qualquer PRR, a Comissão avalia a ausência de duplo financiamento em todas as medidas do MRR, bem como as disposições de controlo adotadas pelos Estados-Membros¹⁰. Nesta base, se for caso disso, a Comissão e os Estados-Membros acordam marcos específicos de auditoria e controlo para colmatar as insuficiências dos sistemas nacionais (existem, no total, 14 marcos de auditoria e controlo relacionados com o duplo financiamento). O cumprimento destes marcos de auditoria e controlo é uma condição prévia para desbloquear os desembolsos. Além disso, após a receção de um pedido de pagamento, a Comissão verifica a coerência das declarações de gestão e das sínteses de auditoria apresentadas pelos Estados-Membros, que incluem os resultados das verificações efetuadas pelas autoridades nacionais para evitar o duplo financiamento. Durante a execução dos PRR, esta avaliação é complementada por auditorias dos sistemas e auditorias *ex post*, nomeadamente sobre o duplo financiamento.

Em suma, **a Comissão acompanha os eventuais duplos financiamentos desde a fase inicial da conceção dos PRR e no decurso da sua execução.** É por esta razão que a Comissão considera que as suas auditorias cobrem o risco de duplo financiamento de forma abrangente e não «em certa medida»¹¹ ou «apenas [...] se os Estados-Membros assinalarem potenciais problemas nas suas declarações de gestão ou sínteses de auditoria ou se as suas próprias avaliações e auditorias anteriores tiverem revelado potenciais problemas de duplo financiamento que afetem o cumprimento dos marcos e das metas»¹².

A Comissão salienta que **o TCE não detetou qualquer caso de duplo financiamento no contexto da presente auditoria de resultados.** Além disso, no seu relatório anual relativo ao exercício de 2023, o TCE não identificou nenhum caso de duplo financiamento no âmbito do MRR, ao passo que, no seu relatório anual de 2022, o TCE identificou apenas um caso de duplo financiamento — uma conclusão com a qual a Comissão não concorda, uma vez que a medida em causa é integralmente financiada sem qualquer contribuição do MRR (denominada «medida de custo zero»).

A Comissão considera que a conclusão do TCE de que *o número limitado de casos identificados até à data pode indicar que os instrumentos disponíveis não são suficientemente eficazes para detetar*

⁸ Ver a observação do relatório do TCE na síntese, ponto III.

⁹ Regulamento MRR, artigo 22.º.

¹⁰ Regulamento MRR, artigo 19.º, n.º 3, alínea j).

¹¹ Ver o subtítulo das observações 88 a 91 do relatório do TCE.

¹² Ver a observação 87 do relatório do TCE.

o duplo financiamento não é exata¹³. **Tal como também referido pelo TCE, a Comissão detetou dois casos de possível duplo financiamento.** A Comissão continuará a auditar esses problemas no futuro e permanecerá vigilante para garantir que os Estados-Membros combatem devidamente esses riscos.

Por último, o relatório reconhece que a forma como o modelo do financiamento não associado aos custos é aplicado no âmbito da política de coesão é diferente da do MRR¹⁴. Com efeito, nenhuma operação de financiamento não associado aos custos no âmbito da política de coesão para o período de 2021-2027 poderia ter sido incluída na amostra da presente auditoria.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Definição de duplo financiamento no âmbito do MRR

A fim de assegurar uma execução eficiente e complementar dos fundos da União, **o Regulamento MRR prevê especificamente que as «reformas e os projetos de investimento podem receber apoio de outros programas e instrumentos da União, desde que esse apoio não cubra os mesmos custos»¹⁵.** A Comissão tem em conta esta disposição em todas as fases da execução do MRR. A disposição reflete o Regulamento Financeiro, que estabelece que os «*mesmos custos* não podem, em caso algum, ser financiados duas vezes pelo orçamento»¹⁶.

No contexto do MRR, tal como clarificado nas orientações técnicas sobre o duplo financiamento que a Comissão facultou aos Estados-Membros em setembro de 2022, **o duplo financiamento pode ocorrer: 1) a nível dos Estados-Membros**, com base no custo estimado das medidas incluídas nos planos de recuperação e resiliência; **e 2) ao nível do destinatário final**, com base nos custos incorridos. Em ambos os casos, os custos não devem ser financiados por outros fundos da UE, refletindo a regra aplicável às subvenções por força do artigo 191.º do Regulamento Financeiro.

Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que o Regulamento MRR especifica o conceito de duplo financiamento no âmbito do modelo de despesas baseado no desempenho do MRR¹⁷ e que não existe nenhum desajustamento entre as disposições em matéria de duplo financiamento do Regulamento Financeiro, o Regulamento MRR e as orientações da Comissão¹⁸. **O Regulamento Financeiro, o Regulamento MRR e as orientações da Comissão definem «duplo financiamento» como o financiamento dos mesmos custos por diferentes fundos da UE.** Com as orientações técnicas que partilhou com os Estados-Membros em setembro de 2022 e complementou em julho de 2024, a Comissão explicou de que forma é aplicado o conceito de duplo financiamento baseado nos custos à lógica de execução do MRR baseada no desempenho. As medidas totalmente financiadas pelo MRR não podem ser financiadas por nenhum outro fundo da UE. As medidas que são apenas parcialmente financiadas pelo MRR devem delimitar de forma clara as partes das medidas que são financiadas pelo MRR e as que são financiadas por outros fundos da

¹³ Ver a observação 92 do relatório do TCE.

¹⁴ Ver a observação 8 e a nota de rodapé 7 do relatório do TCE.

¹⁵ Regulamento MRR, artigo 9.º.

¹⁶ Regulamento Financeiro, artigo 191.º, n.º 3.

¹⁷ Ver a observação 28 do relatório do TCE.

¹⁸ Ver a observação 29 do relatório do TCE.

UE. Num conjunto de condições específicas em que a delimitação clara dos custos não é viável ou é excessivamente onerosa, pode ser efetuada uma repartição proporcional da medida quando ambos os fundos financiam uma parte dos custos. Esta abordagem assegura que os resultados/realizações medidos e financiados no âmbito do MRR estão alinhados com o custo estimado *ex ante* e que nenhum custo é coberto duas vezes.

A Comissão considera que a perspetiva do TCE sobre as medidas de custo zero não se coaduna com a letra e o espírito do Regulamento MRR, incluindo o objetivo estratégico de combinar investimentos com reformas. De acordo com o TCE, o Regulamento MRR não prevê expressamente as medidas de custo zero¹⁹. No entanto, a Comissão considera que tal é uma consequência direta da combinação de investimentos com reformas, um dos principais objetivos do Regulamento MRR. O TCE faz igualmente referência a uma conclusão do seu relatório anual de 2022 relativa a, no seu entender, um caso de duplo financiamento relacionado com uma medida de custo zero²⁰. A Comissão não partilha desta interpretação jurídica e manifestou a sua discordância nas respostas que formulou ao relatório anual do TCE de 2022²¹. A Comissão recorda que o Regulamento MRR exige que os Estados-Membros incluam *quer* reformas, *quer* investimentos nos seus PRR.²²

A inclusão de reformas, que, na sua maioria, não implicam custos, nos PRR é uma condição essencial para uma avaliação positiva dos PRR por parte da Comissão e, por conseguinte, está expressamente prevista e é mesmo exigida pelo Regulamento MRR. Com efeito, para serem aprovadas, as medidas propostas nos PRR devem dar resposta à totalidade ou a um subconjunto significativo de recomendações específicas por país, podendo este requisito ser cumprido maioritariamente através de reformas. Vários considerandos do MRR enumeram possíveis medidas de reforma que são pouco suscetíveis de ter custos diretos, tais como reformas para promover *software* aberto, reforçar o diálogo social ou minimizar os encargos administrativos, tornando assim claro que os legisladores esperavam e até exigiam a inclusão de medidas de custo zero nos PRR. Em muitos casos, uma vez que não existem custos relacionados com a execução destas reformas, o Estado-Membro declara «zero custos» na «estimativa de custos» apresentada durante a elaboração do PRR.

Do mesmo modo, os PRR podem incluir investimentos integralmente financiados por fundos não abrangidos pelo MRR, desde que o Estado-Membro indique que o investimento é totalmente financiado sem qualquer contribuição do MRR, ou seja, declara zero custos no âmbito do MRR. Esta abordagem está em plena conformidade com o Regulamento MRR que estabelece que as «reformas e os projetos de investimento podem receber apoio de outros programas e instrumentos da União, desde que esse apoio não cubra os mesmos custos»²³. Os Estados-Membros decidiram em alguns casos incluir medidas desta natureza quando, por exemplo, um investimento está associado a outras medidas incluídas no PRR.

Por conseguinte, o facto de um PRR poder incluir metas ou marcos associados a medidas de «custo zero» não significa que o MRR cubra os custos relacionados com essas medidas. Por definição, se um Estado-Membro indicou na sua estimativa de custos que uma reforma ou investimento específico seria integralmente financiado sem qualquer contribuição do MRR, não pode haver duplo financiamento, uma vez que o MRR não cobriu nenhum custo, mesmo que outro fundo financie a sua execução parcial ou totalmente.

¹⁹ Ver a observação 32 do relatório do TCE e o subtítulo que a antecede.

²⁰ Ver a observação 35 do relatório do TCE.

²¹ Respostas da Comissão ao relatório anual do TCE de 2022, nomeadamente as páginas 449, 452-454 e 459: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2022/AR-2022_PT.pdf.

²² Regulamento MRR, artigo 17.º, n.º 1.

²³ Regulamento MRR, artigo 9.º.

O MRR apenas «financia» as medidas para as quais o Estado-Membro incluiu um custo estimado e cujo custo foi, por conseguinte, tido em conta para determinar a dotação financeira concedida pelo MRR a esse Estado-Membro. A Comissão considera que qualquer outra interpretação seria diretamente contrária ao artigo 9.º do Regulamento MRR e impossibilitaria qualquer complementaridade entre o financiamento do MRR e outros fundos da UE.

O TCE afirma igualmente que «o risco de duplo financiamento é na verdade mais elevado nas medidas de custo zero do que nas medidas com custos estimados»²⁴, uma vez que nem a Comissão nem os Estados-Membros realizam verificações do duplo financiamento dessas medidas e os mesmos resultados/realizações podem ser financiados duas vezes por diferentes fundos da UE. Atendendo a que não existe, por definição, nenhuma possibilidade de duplo financiamento destas medidas, a Comissão considera que não é de facto necessário verificá-lo.

2. Orientações e medidas da Comissão para prevenir e detetar o duplo financiamento

No âmbito do MRR, a responsabilidade pela prevenção, deteção e correção do duplo financiamento recai principalmente sobre os Estados-Membros²⁵. Por conseguinte, a afirmação do TCE de que «tanto a Comissão como os Estados-Membros são responsáveis»²⁶ deve ser lida tendo em conta as disposições específicas do Regulamento MRR. A Comissão clarificou ainda, através de orientações escritas, em fevereiro de 2021²⁷, as disposições sobre o duplo financiamento consagradas no Regulamento MRR desde a fase inicial de conceção dos PRR. Além disso, os serviços da Comissão emitiram orientações técnicas específicas sobre o duplo financiamento destinadas aos Estados-Membros em setembro de 2022 e, em outubro de 2022, deu-lhes seguimento com uma nota de orientação adicional para clarificar a forma como os Estados-Membros devem comunicar informações sobre o financiamento proveniente de outros programas da União no âmbito da apresentação de relatórios semestrais²⁸. Por último, foram emitidas orientações adicionais sobre o duplo financiamento em julho de 2024²⁹.

Neste contexto, **a Comissão não considera que as orientações sobre o duplo financiamento tenham sido tardias e incompletas**³⁰. A Comissão chama a atenção do TCE para o facto de ter sido prestado um contínuo e abrangente apoio e orientação aos Estados-Membros desde o início do MRR. É igualmente importante recordar que, para além das orientações escritas emitidas pela Comissão, os serviços da Comissão participaram num diálogo constante com os Estados-Membros, nomeadamente através de reuniões de um grupo informal de peritos e de uma plataforma para perguntas e respostas. Sempre que necessário, a Comissão forneceu orientações bilaterais adicionais para garantir um entendimento comum, resolver problemas específicos dos Estados-Membros e promover uma aplicação coerente em todos os Estados-Membros. Embora o TCE considere que os esclarecimentos técnicos bilaterais encerram um *risco de os Estados-Membros não receberem as mesmas informações*³¹, a Comissão entende que esses intercâmbios bilaterais, para além das orientações horizontais, são fundamentais para garantir um entendimento comum das orientações,

²⁴ Ver a observação 35 do relatório do TCE.

²⁵ Regulamento MRR, artigo 22.º.

²⁶ Ver a observação 36 do relatório do TCE. Além disso, a Comissão sublinha que as referências jurídicas mencionadas nos n.ºs 6 e 7 não estão expressamente relacionadas com o duplo financiamento.

²⁷ Documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado «Guidance to Member States, Recovery and Resilience Plans» (Orientações destinadas aos Estados-membros relativas aos planos de recuperação e resiliência), SWD(2021) 12 final, parte 1/2.

²⁸ Manual FENIX.

²⁹ Ver https://commission.europa.eu/publications/updated-guidance-recovery-and-resilience-plans_en.

³⁰ Ver o subtítulo da observação 37 do relatório do TCE e a observação 40 do relatório do TCE.

³¹ Ver a observação 41 do relatório do TCE.

dada a grande especificidade em relação ao país dos PRR, e um elemento essencial para assegurar a proteção dos interesses financeiros da União.

No contexto da avaliação dos PRR, a Comissão analisou as informações e os elementos de prova apresentados pelos Estados-Membros e verificou se existia prova suficiente para cumprir o critério da adicionalidade³². O TCE reconheceu a adequação da avaliação dos PRR efetuada pela Comissão no seu Relatório Especial n.º 21/2022³³. A ausência de duplo financiamento das medidas de custo zero não está a ser verificada, uma vez que, por definição, não existe financiamento do MRR que possa ser «adicional» a outros fundos da UE (ver explicações acima). Por conseguinte, a Comissão não concorda com a observação do TCE de que, ao não abranger as medidas com zero custos estimados, a sua avaliação aumentaria o risco de duplo financiamento³⁴.

O TCE refere que a avaliação dos sistemas de controlo efetuada pela Comissão não abrangeu expressamente os direitos de acesso das várias administrações envolvidas³⁵. A Comissão recorda que, durante a avaliação dos PRR, verificou as disposições destinadas a evitar o duplo financiamento, incluindo bases de dados e sistemas informáticos criados pelos Estados-Membros, e, em resultado dessas verificações, **incluiu, em alguns casos, marcos específicos de auditoria e controlo** pertinentes para esta questão, nos casos em que os sistemas de controlo apresentavam insuficiências que poderiam ser corrigidas através de um marco de auditoria e controlo³⁶, por exemplo, para assegurar a recolha e o armazenamento efetivos dos dados exigidos pelo artigo 22.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento MRR. A Comissão recorda ainda que o incumprimento destes marcos bloquearia todos os pagamentos futuros. Podem também ser incluídos mais marcos para melhorar as verificações cruzadas de informações de diferentes bases de dados e a interoperabilidade entre as ferramentas informáticas, sempre que necessário. Foi o caso do plano inicial belga e dos PRR revistos da Áustria, de Portugal e da Finlândia. Além disso, dois Estados-Membros (Hungria e Polónia) incluíram marcos de auditoria e controlo relativos à utilização da Arachne³⁷.

3. Sistemas de controlo dos Estados-Membros para evitar o duplo financiamento

O Regulamento MRR atribui aos Estados-Membros a responsabilidade principal pela prevenção, deteção e correção do duplo financiamento a nível nacional. Se um Estado-Membro identificar um caso de duplo financiamento mas não o corrigir, a Comissão pode, por sua vez, recuperar fundos do MRR junto do Estado-Membro, em conformidade com as regras incluídas nos acordos de financiamento e de empréstimo com base no artigo 22.º, n.º 5, do Regulamento MRR, ou os outros recursos do programa da União por força das regras setoriais.

O TCE considera que os «Estados-Membros se depararam com dificuldades sempre que utilizaram vários sistemas informáticos locais para executar os PRR»³⁸.

A fim de apoiar as autoridades nacionais nos seus controlos e auditorias, nomeadamente para detetar o duplo financiamento, a Comissão desenvolveu e disponibilizou aos Estados-Membros a Arachne, uma ferramenta gratuita de mineração de dados e de pontuação do

³² Ver a observação 45 do relatório do TCE.

³³ Relatório Especial n.º 21/2022 do TCE sobre a *Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência* https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_21/SR_NRRPs_PT.pdf, observação 118 do relatório do TCE.

³⁴ Ver a observação 46 do relatório do TCE.

³⁵ Ver a observação 51 do relatório do TCE.

³⁶ BE, BG, CZ, DK, EE, IE, EL, ES, FR, HR, IT, CY, LT, LU, HU, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SK, FI e SE.

³⁷ Ver a observação 52 do relatório do TCE.

³⁸ Ver a observação 70 do relatório do TCE.

risco. Criada inicialmente para a política de coesão, foi posteriormente alargada ao MRR e é utilizada voluntariamente pela maior parte dos Estados-Membros. A Comissão incentivou as autoridades dos Estados-Membros a carregarem para a Arachne informações sobre projetos executados em regime de gestão partilhada e ao abrigo do MRR, apesar de nem o Regulamento Financeiro nem o Regulamento MRR preverem a sua utilização obrigatória³⁹. No entanto, esta situação alterar-se-á com a reformulação do Regulamento Financeiro em fase de adoção, que estabelece a introdução obrigatória de dados por parte dos Estados-Membros, para todas os regimes de gestão e para todos os fundos da UE a partir de 2028.

As autoridades nacionais de auditoria realizam auditorias às operações financiadas pelos fundos da política de coesão e aos marcos e metas dos PRR, assim como auditorias dos sistemas, a fim de dar garantias à Comissão quanto à ausência de duplo financiamento.

O TCE afirma que *nenhum dos Estados-Membros abrangidos pela presente auditoria alterou o método de auditoria ao duplo financiamento ao nível do destinatário final com a introdução do MRR*⁴⁰. No entanto, a Comissão não vê por que razão os Estados-Membros deveriam ter diferenciado a sua abordagem conforme as fontes de financiamento da UE ou os programas de financiamento específicos da UE. O âmbito das verificações de auditoria ao duplo financiamento ao nível do destinatário abrange todo o financiamento público recebido pelo beneficiário para determinar se os mesmos custos foram reembolsados mais do que uma vez. Além disso, o TCE considera que *até ao final de junho de 2024, nenhum dos Estados-Membros incluídos na amostra do Tribunal tinha apontado quaisquer casos de duplo financiamento*⁴¹. Entretanto, a Comissão informou o TCE de que a autoridade de auditoria grega declarou um caso de duplo financiamento em julho de 2024, que está a ser objeto de acompanhamento a nível nacional para efeitos de recuperação.

Por último, a Comissão toma conhecimento das observações do TCE relativas às possíveis divergências nos dados dos projetos de coesão entre a Arachne e a Kohesio. Trata-se de uma situação normal, uma vez que a Arachne e a Kohesio têm finalidades diferentes, mas complementares. A Kohesio⁴², com mandato jurídico (artigo 115.º do Regulamento Disposições Comuns), garante o acesso do público a informações completas sobre todos os projetos de coesão, a fim de promover a transparência, principalmente para fins de comunicação, e não para fins de auditoria ou controlo. Além disso, a Kohesio pode fornecer informações úteis ao público em geral, bem como aos gestores e auditores, sobre o financiamento recebido pelos beneficiários. Em contrapartida, a Arachne foi desenvolvida como um instrumento de avaliação dos riscos para ajudar as autoridades de gestão a identificar e atenuar os riscos. Atualmente, a Arachne é utilizada voluntariamente, o que explica o número diferente de projetos comunicados em comparação com a Kohesio, tendo alguns Estados-Membros decidido não a utilizar. A Comissão está a trabalhar ativamente para reforçar a adoção da ferramenta entre os Estados-Membros e propôs alterações específicas do Regulamento Financeiro para tornar obrigatória a utilização de uma ferramenta de mineração de dados. É importante salientar que a recente reformulação do Regulamento Financeiro (RF) introduziu um requisito de introdução obrigatória de dados na Arachne no quadro financeiro plurianual (QFP) pós-2027. Tal reforçará significativamente a cobertura e a fiabilidade dos dados da ferramenta. Esta alteração não só melhorará a coerência dos dados dos projetos em todas as bases de dados da UE, como também servirá melhor o nosso objetivo coletivo de salvaguardar a integridade e a eficiência do financiamento da UE.

³⁹ Ver as observações 72 a 75 do relatório do TCE.

⁴⁰ Ver a observação 79 do relatório do TCE.

⁴¹ Ver a observação 80 do relatório do TCE.

⁴² <https://kohesio.ec.europa.eu/pt/>.

4. Sistema de garantia da Comissão em matéria de duplo financiamento

O TCE explica que a garantia que a Comissão está em condições de fornecer quanto à ausência de duplo financiamento para os diferentes instrumentos de financiamento abrangidos pela presente auditoria é limitada e que a Comissão não é suficientemente transparente a este respeito e, por exemplo, não emite uma reserva de reputação que qualifique a garantia que presta quanto à ausência de duplo financiamento⁴³. De igual modo, o TCE afirma que as auditorias da Comissão «centram-se [se centram] na conceção e na criação dos sistemas de controlo do duplo financiamento utilizados pelos Estados-Membros»⁴⁴.

A Comissão não partilha das referidas posições do TCE, uma vez que baseia a sua garantia quanto à ausência de duplo financiamento em três níveis.

Em primeiro lugar, em conformidade com o Regulamento MRR, no âmbito da avaliação de cada PRR, a Comissão avaliou a adicionalidade de todas as medidas do MRR e averiguou se havia sistemas adequados (incluindo sistemas informáticos) para evitar o duplo financiamento a nível da UE. Nos casos em que foram detetadas insuficiências, foram acrescentados aos PRR marcos específicos de auditoria e controlo, que tinham de ser cumpridos antes do primeiro pagamento. Após a revisão dos PRR, a Comissão analisou se as disposições relativas ao sistema de auditoria e controlo (ainda) eram adequadas e, nos casos em que foram detetadas deficiências, foram acrescentados marcos específicos para melhorar a execução dos controlos do duplo financiamento a cumprir para se poder efetuar um pagamento.

Em segundo lugar, os Estados-Membros têm a obrigação de assinar uma declaração de gestão aquando da apresentação de um pedido de pagamento à Comissão e confirmar a ausência de duplo financiamento. A Comissão analisa exaustivamente as declarações de gestão e as sínteses das auditorias que acompanham cada pedido de pagamento. Esta verificação abrange também os relatórios de auditoria individuais elaborados a nível nacional, bem como eventuais perguntas de seguimento. Acima de tudo, qualquer problema que afete o cumprimento dos marcos e metas pode conduzir a uma avaliação negativa do cumprimento satisfatório do marco ou da meta e à suspensão dos fundos. Tal inclui os casos em que a comunicação de informações sobre as medidas financiadas pelo MRR revele que os mesmos elementos estão a ser financiados por outros fundos da UE. Por estes motivos, a Comissão não concorda com a opinião do TCE de que as suas verificações antes do pagamento não visam o duplo financiamento no âmbito da coesão ou do MRR⁴⁵.

Em terceiro lugar, a Comissão também avalia e verifica a fiabilidade e robustez dos sistemas nacionais de controlo e inclui verificações específicas do duplo financiamento no âmbito das suas auditorias *ex post*, das suas verificações de conformidade às autoridades nacionais de auditoria e das suas auditorias dos sistemas relativas à proteção dos interesses financeiros da União. Neste contexto, a Comissão solicita informações sobre os destinatários finais e confronta estes dados com outras informações relativas a projetos de coesão, bem como com bases de dados que abrangem as despesas diretas incorridas pela Comissão. Caso sejam detetadas deficiências durante as auditorias, a Comissão formula recomendações destinadas aos Estados-Membros e acompanha a sua aplicação. A Comissão favorece adicionalmente estes esforços através da criação da plataforma FENIX, na qual os Estados-Membros indicam, no âmbito da apresentação de relatório semestrais⁴⁶, qualquer financiamento

⁴³ Ver a observação 98 do relatório do TCE.

⁴⁴ Ver a observação 96 do relatório do TCE.

⁴⁵ Ver as observações 85 a 87 do relatório do TCE.

⁴⁶ Regulamento MRR, artigo 27.º.

anteriormente não comunicado proveniente de outros programas da União que um investimento ou uma reforma apoiado no âmbito do PRR tenha recebido. Estes dados são continuamente monitorizados pela Comissão no decurso da execução dos PRR.

No que respeita aos fundos da política de coesão, com base nas conclusões dos relatórios de auditoria dos sistemas das autoridades de auditoria e das suas próprias auditorias, a Comissão obtém continuamente garantias quanto ao funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo de cada programa, incluindo quanto à eficácia das verificações de gestão em todos os aspetos da legalidade e regularidade, que também abrangem o duplo financiamento. O duplo financiamento é também incluído nas auditorias de amostras (estatísticas) representativas anuais das operações realizadas pelas autoridades do programa. O nível de garantia de cada sistema de gestão e de controlo é verificado antes de a Comissão efetuar qualquer pagamento ao Estado-Membro, e, se necessário, os pagamentos são interrompidos ou suspensos, por exemplo, em caso de deficiências graves identificadas no funcionamento das verificações de gestão para proteger o orçamento da UE.

Quanto ao Mecanismo Interligar a Europa (MIE), os riscos de duplo financiamento são identificados na fase de seleção com base nas declarações dos candidatos e a sua gestão é melhorada durante a elaboração das convenções de subvenção. Na fase de pagamento e de apresentação de relatórios, a Comissão verifica sistematicamente as declarações do beneficiário sobre a utilização de outros fundos da UE para o projeto. Numa fase posterior, os auditores no local realizam auditorias e verificações *ex post* para confirmar quaisquer riscos de duplo financiamento e a forma como o beneficiário previne o risco de duplo financiamento e, por último, são realizadas verificações adicionais em caso de dúvida.

Por conseguinte, a Comissão considera que o seu sistema de controlo, que inclui verificações sistemáticas do duplo financiamento a vários níveis, é plenamente adequado e considera que o ponto de vista de que *as auditorias da Comissão cobrem, em certa medida, o risco de duplo financiamento*⁴⁷ não reflete nem tem em conta os controlos exaustivos realizados pela Comissão.

O TCE afirma que o número limitado de casos identificados até à data pode indicar que os instrumentos disponíveis não são suficientemente eficazes para detetar o duplo financiamento⁴⁸. Até à data, o controlo e as auditorias da Comissão identificaram dois casos de risco de duplo financiamento entre o MRR e os programas da política de coesão e entre o MRR e o Programa Europa Digital, respetivamente. Estas conclusões são atualmente objeto de um procedimento contraditório com o Estado-Membro em causa. Tal demonstra **a eficácia do trabalho preventivo realizado pela Comissão na identificação do risco de duplo financiamento nos casos em que este se possa materializar.**

Por último, a Comissão considera que a afirmação do TCE de que a «Comissão baseia a sua garantia quanto à ausência de duplo financiamento em provas escassas»⁴⁹ não tem em conta o facto de o duplo financiamento ser plenamente avaliado no âmbito do quadro de controlo da Comissão em relação ao MRR, tal como explicado no relatório anual de atividades de 2023. **A alegada lacuna de prestação de contas já foi resolvida na estratégia de auditoria atualizada para o MRR e também no relatório anual de atividades de 2023.** Além disso, são realizadas verificações cruzadas com as bases de dados para verificar o duplo financiamento no âmbito de auditorias *ex post* aos marcos e às metas. Este tipo de auditorias é atualmente o mais frequente, contradizendo a opinião do TCE de que a garantia quanto à ausência de duplo

⁴⁷ Ver o subtítulo das observações 88 a 91 do relatório do TCE.

⁴⁸ Ver a observação 92 do relatório do TCE.

⁴⁹ Ver o subtítulo das observações 94 a 98 do relatório do TCE.

financiamento é limitada. Por conseguinte, no entender da Comissão, não havia motivos para emitir uma reserva de reputação no relatório anual de atividades de 2023⁵⁰.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TCE

Recomendação 1 — Adaptar a definição de duplo financiamento às especificidades do modelo de financiamento não associado aos custos

Para ter em conta tanto a dimensão dos custos como a do desempenho quando os programas ou instrumentos de financiamento da UE desbloqueiam fundos seguindo modelos de financiamento não associado aos custos, a Comissão deve clarificar a definição de duplo financiamento:

(a) nas orientações;

(b) na próxima proposta de revisão do Regulamento Financeiro.

Prazo de execução: a), final de 2024; b), ao propor a próxima revisão do Regulamento Financeiro

A Comissão **não aceita** a recomendação 1, alínea a).

O Regulamento Financeiro prevê que os mesmos custos não podem ser financiados duas vezes pelo orçamento da UE⁵¹. Em consonância com esta definição de duplo financiamento, o Regulamento MRR permite expressamente a complementaridade entre os fundos da UE, desde que o apoio de diferentes fundos da UE não cubra os mesmos custos⁵². Por conseguinte, a Comissão não encontra margem para ajustar a definição de duplo financiamento.

Contudo, no contexto do MRR, a Comissão explicou as implicações da natureza do instrumento baseada no desempenho para o conceito de duplo financiamento nas orientações técnicas sobre o duplo financiamento transmitidas aos Estados-Membros em setembro de 2022 e complementadas em julho de 2024. Estas seguiram-se às orientações iniciais facultadas na fase de conceção dos PRR em 2021⁵³. A Comissão considera que as orientações fornecem explicações claras sobre a aplicação do conceito de duplo financiamento no contexto do MRR e de outros instrumentos da UE, incluindo o financiamento da política de coesão.

A Comissão **não aceita** a recomendação 1, alínea b).

A atual definição de duplo financiamento constante do artigo 191.º do Regulamento Financeiro só é relevante para as subvenções executadas em regime de gestão direta, e a Comissão não considera

⁵⁰ Ver a observação 98 do relatório do TCE.

⁵¹ Regulamento Financeiro, artigo 191.º.

⁵² Regulamento MRR, artigo 9.º.

⁵³ Ver secção 2.

que as questões identificadas no presente relatório especial exijam qualquer alteração da atual definição constante do artigo 191.º, que a Comissão considera suficiente e adequada para efeitos do artigo.

A eventual necessidade de alterar futuramente a definição constante do artigo 191.º dependerá de uma série de fatores variáveis, em especial a conceção de futuros programas da UE. Todavia, nesta fase, a Comissão não pode antecipar a conceção de futuros programas ou instrumentos da UE nem assumir um compromisso específico em relação a futuras propostas legislativas, uma vez que não pode prejudicar o direito de iniciativa do próximo Colégio da Comissão nem a posição dos legisladores.

Recomendação 2 — Reforçar os controlos das medidas de custo zero

A Comissão deve:

- (a) tratar as medidas que se considere serem de custo zero como quaisquer outras medidas em termos de delimitação e controlos, especialmente quando possam envolver custos de investimento;**
- (b) em eventuais futuros programas ou instrumentos da UE baseados no financiamento não associado aos custos, não aceitar medidas de custo zero que envolvam investimentos ou custos diretos; no que respeita às reformas que não envolvam investimentos ou custos diretos, ponderar alternativas, tais como condições habilitadoras, tendo em conta o risco acrescido de duplo financiamento nas medidas de custo zero.**

Prazo de execução: a), final de 2024 para o MRR; b), durante a programação e a execução de eventuais futuros programas ou instrumentos da UE baseados no financiamento não associado aos custos.

A Comissão **não aceita** a recomendação 2, alínea a).

O Regulamento MRR estabelece que o apoio da União a uma medida isolada pode ser proveniente de vários instrumentos, desde que não estes abranjam os mesmos custos. Em conformidade com esta disposição, a Comissão está firmemente convencida de que, se um Estado-Membro indicar previamente que não serão utilizados fundos do MRR para executar uma medida (não sendo, portanto, o custo da medida contabilizado no âmbito do PRR, ou seja, trata-se de uma medida de custo zero), por definição, não pode ocorrer um duplo financiamento, independentemente de serem utilizados outros fundos da UE para a sua execução. Por conseguinte, a Comissão considera que esta recomendação é contrária ao espírito do Regulamento MRR.

A Comissão recorda que realiza controlos exaustivos a todas as medidas incluídas nos PRR. Uma vez que as medidas de custo zero não são executadas com fundos do MRR, a Comissão assinala, porém, que não pode haver controlos significativos do duplo financiamento de tais medidas.

A Comissão **não aceita** a recomendação 2, alínea b).

Tal como já referido nas respostas da Comissão ao relatório especial do Tribunal relativo à absorção do MRR⁵⁴, a Comissão não pode antecipar a conceção de futuros instrumentos ou programas da UE, nem aceitar uma recomendação cuja execução, em última análise, depende das posições dos legisladores. A Comissão sublinha que 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*. A Comissão salienta, em especial, que os instrumentos baseados no financiamento não associado aos custos podem assumir diferentes formas, o que torna também impossível, na prática, definir previamente, de forma geral, as principais características que cada um desses instrumentos deve ter, incluindo a forma como as reformas devem ser contabilizadas e incentivadas. A inclusão ou não de reformas num futuro instrumento basear-se-á em muitas considerações políticas diferentes que não podem ser antecipadas atualmente.

Além disso, tal como referido nas secções anteriores, a Comissão não pode concordar com a conclusão do Tribunal de que existe um «risco acrescido de duplo financiamento nas medidas de custo zero» que justificaria proibições específicas no futuro. Tais proibições também arriscariam aumentar a burocracia desnecessária e injustificada ao criar requisitos adicionais que não servem nenhum objetivo político identificado.

Recomendação 3 — Clarificar e ampliar os requisitos de controlo do duplo financiamento no âmbito dos programas e instrumentos que utilizam o modelo não associado aos custos

A Comissão deve dar orientações específicas aos Estados-Membros sobre os requisitos mínimos de controlo, visando garantir a ausência de duplo financiamento em relação ao MRR e a quaisquer outros programas e instrumentos de financiamento que utilizem o financiamento não associado aos custos. Estes requisitos devem incluir controlos dos custos reais incorridos ao nível dos beneficiários/destinatários finais.

Prazo de execução: final de 2024.

A Comissão **não aceita** a recomendação 3.

A Comissão recorda que, no âmbito do MRR, os Estados-Membros são os principais responsáveis pela prevenção, deteção e correção do duplo financiamento. A fim de apoiar as autoridades nacionais, em 2023, a Comissão deu orientações específicas aos Estados-Membros que estabelecem requisitos mínimos de controlo para assegurar a ausência de duplo financiamento⁵⁵. Concretamente, este documento interno fornece orientações sobre a forma de avaliar os sistemas nacionais de controlo interno e os requisitos fundamentais estabelecidos no anexo I do acordo de financiamento. Além disso, as orientações fornecem exemplos de boas práticas para clarificar as expectativas no que respeita aos requisitos essenciais, nomeadamente em matéria de prevenção do duplo financiamento.

⁵⁴ Respostas da Comissão ao Relatório Especial n.º 13/2024 do TCE sobre a *Absorção dos fundos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência* [COM-Replies-SR-2024-13_PT.pdf](#) (europa.eu).

⁵⁵ *Guidance on the assessment of the Internal Control Systems set in place by Member States under the Recovery and Resilience Facility* (Orientações sobre a avaliação dos sistemas de controlo interno criados pelos Estados-Membros no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência).

No que diz respeito aos fundos da política de coesão, a Comissão já emitiu orientações⁵⁶ sobre a prestação de garantias quanto à aplicação dos regimes de financiamento não associado aos custos, incluindo especificamente a prevenção do duplo financiamento e a criação dos respetivos sistemas de controlo. Por conseguinte, a Comissão considera que não são necessárias orientações adicionais. A Comissão considera ainda que a última frase desta recomendação do TCE se afastaria do artigo 95.º, n.º 3, do Regulamento (UE) 2021/1060 (RDC). Nos termos desta disposição, as auditorias da Comissão e dos Estados-Membros e as verificações de gestão efetuadas pelos Estados-Membros à contribuição da União com base num financiamento não associado aos custos visam exclusivamente verificar que as condições de reembolso pela Comissão foram cumpridas ou que os resultados foram atingidos. Logo, o quadro regulamentar exclui expressamente controlos de custos reais incorridos a nível dos beneficiários. Por definição, os regimes de financiamento não associado aos custos não devem ser relacionados com os custos reais por forma a alcançar a simplificação necessária. Ao acrescentar o princípio dos custos reais ao financiamento não associado aos custos reais não só se comprometeria a simplificação pretendida, como também se criaria um sistema financeiro duplo (com todos os encargos de controlo associados para as partes interessadas e os beneficiários) simultaneamente baseado nos custos reais e em indicadores de desempenho.

Pelas razões referidas e a fim de garantir a segurança jurídica, a Comissão não tenciona tomar as medidas recomendadas.

Recomendação 4 — Melhorar a coordenação entre os programas e instrumentos de financiamento

A Comissão deve:

- a) melhorar a coordenação e divulgar boas práticas em matéria de delimitação entre os diferentes programas e instrumentos de financiamento nos Estados-Membros, a fim de evitar o duplo financiamento;**
- b) diligenciar no sentido de todos os serviços e organismos nacionais e regionais envolvidos na cadeia de controlo e auditoria de um determinado Estado-Membro tenham acesso a informações completas sobre os destinatários de financiamento da União e respetivos projetos, de modo a poderem detetar o duplo financiamento;**
- c) assegurar que os seus próprios serviços tenham acesso aos mesmos dados;**

Prazo de execução: meados de 2025

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

A Comissão assinala que os seus serviços já partilham e trocam informações entre si de forma considerável e incentivam os Estados-Membros a garantirem a realização de intercâmbios de informações entre os diferentes organismos de coordenação. Para o efeito, a Comissão dá orientações às autoridades nacionais (por exemplo, no âmbito do MRR), bem como aos potenciais destinatários finais (por exemplo, MIE), e organiza reuniões anuais com as partes interessadas e reuniões bilaterais com os Estados-Membros para os ajudar a reforçar a coordenação no que respeita aos diferentes programas e instrumentos da UE. A Comissão salienta ainda que a reformulação do

⁵⁶ *Explanatory note on the application of Article 95(3) CPR (1) - how assurance is provided when implementing a 'financing not linked to costs' (FNLC) scheme (CPRE-23-0008-02-09/06/2023)* [Nota explicativa sobre a aplicação do artigo 95.º, n.º 3, do RDC (1) — prestação de uma garantia ao aplicar um regime de «financiamento não associado aos custos»].

Regulamento Financeiro já prevê, sob reserva de adoção pelos legisladores, a melhoria do intercâmbio de dados e, em especial, a utilização de sistemas de dados sobre os destinatários finais para futuros programas de financiamento.

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

A Comissão aceita continuar a promover o acesso a informações completas sobre os destinatários de financiamento da UE aos organismos nacionais e regionais envolvidos em atividades de auditoria e controlo. No que diz respeito ao MRR, a Comissão recorda que a responsabilidade de recolher e armazenar informações sobre os destinatários de financiamento da UE recai sobre os Estados-Membros. No entanto, os Estados-Membros já fornecem informações sobre os 100 maiores destinatários, publicadas na grelha de avaliação da recuperação e resiliência, e a Comissão disponibilizou uma ferramenta de mineração de dados e de pontuação do risco para analisar os dados pertinentes, em conformidade com o artigo 22.º, n.º 4, do Regulamento MRR. A Comissão continuará a incentivar os Estados-Membros a aumentarem a transparência em relação aos destinatários do financiamento do MRR. No que diz respeito aos fundos regidos pelo Regulamento Disposições Comuns (RDC)⁵⁷, as listas de todas as operações selecionadas para apoio pelos fundos de coesão estão publicamente disponíveis e são atualizadas pelo menos de quatro em quatro meses, em conformidade com o artigo 49.º, n.º 3, do RDC. No que diz respeito ao MIE, os destinatários finais são tornados públicos, estando, pois, acessíveis a todas as partes relevantes. Todos os organismos nacionais e da UE especificados no artigo 12.º dos acordos de financiamento (incluindo o OLAF, o TCE e a Procuradoria Europeia) podem aceder a estas informações para efeitos de auditoria e controlo.

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

No caso dos fundos de coesão e do MIE, os destinatários finais são tornados públicos, estando, portanto, plenamente acessíveis, nomeadamente aos serviços da Comissão. Quanto ao MRR, os Estados-Membros já devem recolher e assegurar o acesso por parte da Comissão a categorias específicas de dados sobre os destinatários finais e as medidas financiadas (Regulamento MRR, artigo 22.º, alínea d)). No entanto, o Regulamento MRR enquadra o fornecimento destes dados nas atividades de auditoria e controlo e não prevê o fornecimento de informações completas sobre todos os destinatários e medidas financiadas pelo MRR.

No que diz respeito a futuros instrumentos, a Comissão terá devidamente em conta a presente recomendação ao preparar a base jurídica do próximo quadro financeiro plurianual (QFP). No entanto, não pode assumir compromissos sobre o conteúdo do próximo QFP nesta fase, uma vez que não pode prejudicar o direito de iniciativa do próximo Colégio da Comissão nem a posição dos legisladores.

Recomendação 5 — Criar e utilizar sistemas informáticos integrados e interoperáveis e ferramentas de mineração de dados para todos os programas e instrumentos de financiamento

Com vista a identificar eventuais casos de duplo financiamento, a Comissão deve:

⁵⁷ Regulamento (UE) 2021/1060.

a) **apoiar e incentivar os Estados-Membros a criarem e utilizarem a todo o momento sistemas informáticos integrados e interoperáveis a nível nacional para todos os programas e instrumentos de financiamento;**

b) **interligar a Arachne com outras bases de dados da Comissão sobre projetos e seus beneficiários financiados pela UE para aumentar o seu potencial.**

Estas ferramentas informáticas devem ser facilmente acessíveis a todas as partes pertinentes na cadeia de controlo e auditoria.

Prazo de execução: a), meados de 2025 ou ao propor o quadro jurídico para o período pós-2027; e, b), meados de 2025.

A Comissão **aceita** a recomendação 5, alínea a).

A Comissão incentiva continuamente os Estados-Membros a criarem e utilizarem sempre sistemas informáticos integrados e interoperáveis e tem sistematicamente proposto alterações legislativas para tornar a sua utilização obrigatória. No entanto, os legisladores não adotaram essas propostas. A Comissão continuará, porém, a defender a utilidade e a necessidade de sistemas informáticos integrados e interoperáveis e de ferramentas de mineração de dados para os fundos da UE para efeitos da melhoria do controlo e da auditoria.

A Comissão **aceita** a recomendação 5, alínea b).

A Comissão está a envidar esforços para modernizar e atualizar a atual ferramenta Arachne, o que inclui a análise da forma como os dados podem ser enriquecidos com outras informações disponíveis, nomeadamente a possibilidade de a interligar com outras bases de dados da Comissão de projetos financiados pela UE e respetivos beneficiários.

A Comissão tenciona disponibilizar estes dados às autoridades nacionais competentes até ao final de 2025, desde que não surjam problemas técnicos significativos.

Recomendação 6 — Reforçar a garantia da ausência de duplo financiamento quando da utilização do financiamento não associado aos custos

A Comissão deve reforçar a garantia da ausência de duplo financiamento que obtém do seu próprio trabalho de auditoria e dos sistemas de controlo dos Estados-Membros cobrindo ambas as dimensões — custos e realizações/resultados — quando da utilização do modelo de financiamento não associado aos custos.

Prazo de execução: abril/maio de 2025, ao elaborar a próxima declaração de garantia.

A Comissão **não aceita** a recomendação 6.

A Comissão dá garantias em conformidade com a respetiva base jurídica de cada instrumento, que a levam a considerar que os sistemas de controlo e auditoria criados (por exemplo, por força do artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento MRR, ou do artigo 69.º, n.º 1, do RDC) dão uma garantia razoável

da boa gestão financeira, incluindo o risco de duplo financiamento em regimes simplificados como o financiamento não associado aos custos.

No que diz respeito ao MRR, a Comissão remete igualmente para o Relatório Anual de Atividades de 2023 da DG ECFIN, que apresenta em pormenor a forma como a garantia da Comissão relativa ao duplo financiamento é obtida para o MRR. A Comissão considera que o âmbito e a magnitude dos trabalhos de auditoria realizados em 2023 são suficientes para dar garantias quanto à ausência de duplo financiamento sem qualquer limitação.

Relativamente aos fundos da política de coesão baseados num financiamento não associado aos custos, a Comissão obtém garantias razoáveis quanto à ausência de duplo financiamento, em especial, avaliando *ex ante* as disposições em vigor a nível do programa destinadas a evitar o duplo financiamento.