

Relatório Especial

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



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-XI
Introdução	01-09
Âmbito e método da auditoria	10-16
Observações	17-90
O pré-financiamento facilitou o desembolso inicial, mas a absorção do MRR regista atrasos e não implica necessariamente que os fundos chegaram aos destinatários finais	17-56
O pré-financiamento facilitou o desembolso inicial dos fundos	18-20
A absorção dos fundos do MRR está a avançar, mas em geral regista atrasos	21-27
Vários fatores contribuem para os atrasos	28-52
Os fundos desembolsados ainda não chegaram necessariamente aos destinatários finais e o termo "destinatário final" nem sempre é aplicado de modo uniforme	53-56
A Comissão e os Estados-Membros tomaram medidas para facilitar a absorção, mas é demasiado cedo para avaliar se estas têm um impacto positivo	57-75
Todos os Estados-Membros incluídos na amostra solicitaram alterações aos PRR, mas o impacto na absorção ainda não é visível	59-63
A Comissão forneceu orientações sobre as regras específicas de execução do MRR, mas ainda deixa margem para interpretações	64-68
Os Estados-Membros da amostra do Tribunal tomaram medidas para aumentar a capacidade administrativa, mas continuam a enfrentar uma escassez de pessoal	69-70
Os Estados-Membros e a Comissão criaram sistemas para acompanhar os progressos na execução, mas não é feito um seguimento sistemático dos atrasos	71-75

A conceção do MRR implica riscos para a absorção dos fundos e a conclusão das medidas até 31 de agosto de 2026 76-90

A quantidade e natureza dos marcos e das metas ainda por cumprir criam riscos para a absorção dos fundos e a conclusão das medidas 77-85

Os desembolsos não refletem necessariamente a quantidade e a importância dos marcos e das metas abrangidos 86-90

Conclusões e recomendações 91-99

Anexos

Anexo I – Principais informações relativas aos inquéritos do TCE aos Estados-Membros

Anexo II – Número de dias necessários para as diferentes etapas processuais

Anexo III – Funcionalidades dos sistemas informáticos nacionais para acompanhar a absorção dos fundos do MRR em cada país

Anexo IV – Percentagem de reformas e investimentos a realizar, por ano e por Estado-Membro

Siglas

Glossário

Respostas da Comissão

Cronologia

Equipa de auditoria

Síntese

I Em fevereiro de 2021, a União Europeia (UE) criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), dotado de um montante de 723,8 mil milhões de euros, com o objetivo de atenuar o impacto económico da pandemia (o que exigia uma absorção célere do financiamento) e de tornar as economias dos Estados-Membros mais resilientes. O MRR é executado em regime de gestão direta pela Comissão. Os Estados-Membros, na qualidade de beneficiários e mutuários dos fundos, devem assegurar que as medidas tomadas ao abrigo do MRR são executadas em conformidade com o direito nacional e da UE aplicável.

II O Tribunal incluiu esta auditoria no seu programa de trabalho anual devido à importância dos montantes envolvidos e à novidade do modelo de financiamento do MRR. O Tribunal examinou a conceção e a execução do MRR para avaliar se:

- o os fundos do Mecanismo foram desembolsados como previsto;
- o as medidas tomadas pelos Estados-Membros e pela Comissão garantiram que os fundos foram absorvidos como previsto;
- o existem riscos inerentes à absorção e à conclusão das medidas na segunda metade da execução do MRR.

III O Tribunal conclui que a absorção do MRR está a avançar com alguns atrasos e que, tal como a conclusão das medidas, está exposta a riscos nesta segunda metade.

IV O pré-financiamento de um máximo de 13% previsto na legislação permitiu o desembolso rápido de mais fundos no início do MRR, mas a absorção registou atrasos por motivos vários. Até ao final de 2023, a Comissão tinha desembolsado cerca de 213 mil milhões de euros no total, incluindo 56,5 mil milhões de euros sob a forma de pré-financiamentos, e os Estados-Membros tinham apresentado pedidos num total de 228 mil milhões de euros, dos 273 mil milhões de euros que se previa solicitarem com base no seu acordo operacional. No entanto, sete Estados-Membros não tinham recebido quaisquer fundos para o cumprimento satisfatório dos marcos e das metas do MRR até ao final de 2023.

V Embora as razões dos atrasos variem entre os Estados-Membros, as mais frequentes são as alterações das circunstâncias externas (como a inflação ou as falhas no aprovisionamento); a subestimação do tempo necessário para executar as medidas; incertezas quanto às regras específicas de execução do MRR (como o princípio de "não prejudicar significativamente"); e dificuldades relacionadas com a capacidade administrativa dos Estados-Membros.

VI Em outubro de 2023, cerca de metade dos fundos recebidos tinha sido paga aos destinatários finais. Porém, nem todos os Estados-Membros forneceram informações completas e coerentes sobre a localização atual dos fundos do MRR. Além disso, a definição de "destinatário final" deixa margem para interpretações.

VII A Comissão e os Estados-Membros tomaram medidas para eliminar os atrasos, mas é demasiado cedo para avaliar se terão um efeito positivo. Por exemplo, os Estados-Membros propuseram alterações aos seus planos de recuperação e resiliência iniciais e a Comissão forneceu orientações e apoio para facilitar a execução do MRR. Contudo, o impacto destas alterações ainda não é visível, e alguns Estados-Membros consideram que certas partes das orientações deixam margem para interpretações ou são difíceis de aplicar devido à sua complexidade e novidade.

VIII Os Estados-Membros também tomaram medidas para aumentar a sua capacidade administrativa, mas subsistem dificuldades, nomeadamente o recrutamento do pessoal necessário. Tanto a Comissão como os Estados-Membros criaram sistemas informáticos para acompanhar os progressos na execução, mas os sistemas de dois Estados-Membros incluídos na amostra não forneceram informações suficientes para detetar os atrasos em tempo útil. Além disso, embora a Comissão tenha acompanhado os progressos mantendo contactos regulares com os Estados-Membros, não lhes solicitou sistematicamente informações sobre as medidas tomadas para eliminar os atrasos que comunicaram, apesar de executar o MRR em regime de gestão direta e assumir a responsabilidade final.

IX O Tribunal considera que existem riscos para a absorção atempada dos fundos e a conclusão das medidas na segunda metade da execução do MRR. Mais especificamente, continua por alcançar um número significativo de marcos e metas, cuja realização pode ser mais difícil do que previsto. Além disso, é provável que a transição das reformas para os investimentos aumente ainda mais o risco de atrasos.

X O Tribunal observou também que os desembolsos de fundos do MRR aos Estados-Membros não refletem necessariamente a quantidade e a importância dos marcos e das metas abrangidos. Acresce que a relação entre os montantes recebidos ao abrigo do MRR e o cumprimento dos marcos e das metas difere entre os Estados-Membros. O facto de o Regulamento MRR não prever a possibilidade de recuperar financiamento associado a marcos e metas já alcançados se as medidas não forem concluídas coloca riscos, pois pode resultar no pagamento de fundos do MRR sem que os Estados-Membros tenham concretizado as medidas correspondentes.

XI Com base nestas constatações, o Tribunal recomenda que a Comissão:

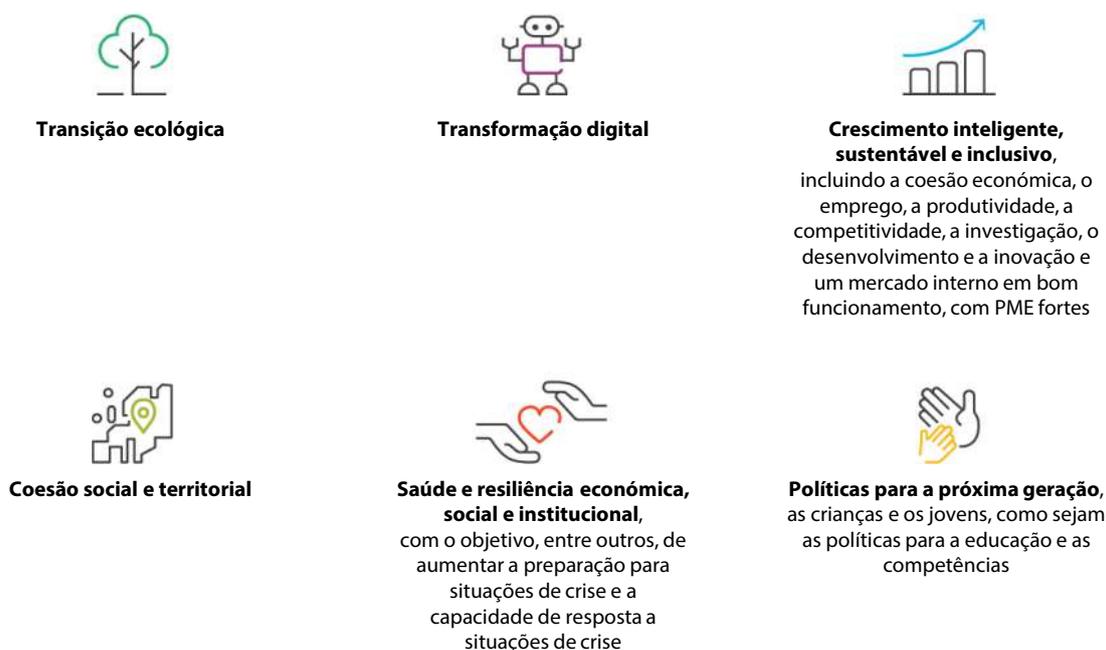
- assegure uma aplicação uniforme da definição de "destinatário final";
- forneça orientações e apoio adicionais aos Estados-Membros;
- acompanhe e atenuar o risco de não conclusão das medidas e as respetivas consequências financeiras;
- reforce a concessão de futuros instrumentos baseados num financiamento não associado aos custos para permitir uma melhor absorção.

Introdução

01 Em resposta à pandemia de COVID-19, foi criado um fundo de recuperação no valor de mais de 800 mil milhões de euros (a preços correntes), designado por Instrumento de Recuperação da União Europeia. O seu elemento central é o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)¹, criado em fevereiro de 2021, com um montante máximo total de 723,8 mil milhões de euros (a preços correntes).

02 O âmbito do MRR, segundo a definição do regulamento que o rege², abrange medidas (investimentos ou reformas) estruturadas em seis domínios prioritários (ou "pilares"), indicados na [figura 1](#). O MRR financia reformas e investimentos nos Estados-Membros da UE com lugar entre o início da pandemia, em fevereiro de 2020, e agosto de 2026³.

Figura 1 – Os seis pilares do MRR



Fonte: TCE, com base na grelha de avaliação da recuperação e resiliência da Comissão.

¹ Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (designado no presente relatório por "Regulamento MRR").

² Artigo 3º do Regulamento MRR.

³ Para exemplos de reformas e investimentos financiados ao abrigo do MRR, ver o [Relatório Especial 21/2022](#) do TCE, *Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência – Globalmente adequada, mas subsistem riscos ligados à execução*, anexo IV.

03 O MRR tem por objetivo atenuar o impacto económico e social da pandemia de COVID-19 (o que exigia uma absorção célere do financiamento) e tornar as economias e as sociedades dos Estados-Membros mais sustentáveis e resilientes, preparando-as melhor para os desafios e as oportunidades da dupla transição ecológica e digital. Por conseguinte, o seu propósito é duplo: acelerar a recuperação da pandemia e aumentar a capacidade de resistência a futuras crises.

04 A Comissão é responsável em última instância pela execução do MRR, uma vez que gere diretamente o mecanismo⁴. Os Estados-Membros, na qualidade de beneficiários e mutuários dos fundos, devem assegurar que as medidas tomadas ao abrigo do MRR são executadas em conformidade com o direito nacional e da UE aplicável.

05 Ao abrigo do MRR, a Comissão pode prestar apoio financeiro até **338,0 mil milhões de euros em subvenções** e até **385,8 mil milhões de euros em empréstimos**⁵. Cada Estado-Membro é elegível para um determinado montante de apoio baseado numa fórmula ("chave de repartição"), no caso das subvenções, e sujeito a um limite máximo, no caso dos empréstimos⁶.

⁴ Artigo 8º do [Regulamento MRR](#).

⁵ Estes montantes não incluem o financiamento adicional do REPowerEU.

⁶ Artigo 11º e artigo 14º, nº 5, do [Regulamento MRR](#).

06 Para beneficiar deste apoio, os Estados-Membros apresentaram os seus **planos de recuperação e resiliência (PRR)** para serem avaliados pela Comissão e subsequentemente aprovados pelo Conselho sob a forma de **decisões de execução**⁷. Em seguida, a Comissão celebrou um **acordo operacional** com cada Estado-Membro, que inclui os aspetos pormenorizados e técnicos da execução, nomeadamente o calendário indicativo para o pagamento das parcelas, as etapas intercalares adicionais para alcançar os marcos e as metas e disposições que especificam o acesso aos dados subjacentes. O Regulamento MRR especifica igualmente quatro circunstâncias em que um Estado-Membro pode alterar o seu PRR⁸:

- 1) se o valor máximo da contribuição financeira for atualizado⁹;
- 2) se os marcos e as metas deixarem de ser exequíveis devido a circunstâncias objetivas;
- 3) se o Estado-Membro solicitar empréstimos;
- 4) quando o Estado-Membro introduz o "capítulo REPowerEU"¹⁰ no seu PRR, em consonância com o plano de transição energética da UE.

Em caso de alterações, a decisão de execução do Conselho e o acordo operacional são igualmente modificados em conformidade.

07 No respeitante às decisões de execução do Conselho adotadas até 31 de dezembro de 2021, os Estados-Membros podiam solicitar um **pré-financiamento de um montante máximo de 13%** do total das suas dotações de subvenção e, se fosse caso disso, de 13% dos empréstimos¹¹. O pré-financiamento é depois deduzido ("apurado") proporcionalmente dos pagamentos posteriores. No que se refere ao capítulo REPowerEU, e sob reserva da respetiva aprovação, os Estados-Membros

⁷ Artigo 20º do [Regulamento MRR](#).

⁸ Artigo 21º do [Regulamento MRR](#).

⁹ Nota da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu de 30 de junho de 2022 intitulada *RRF: Update of the maximum financial contribution*.

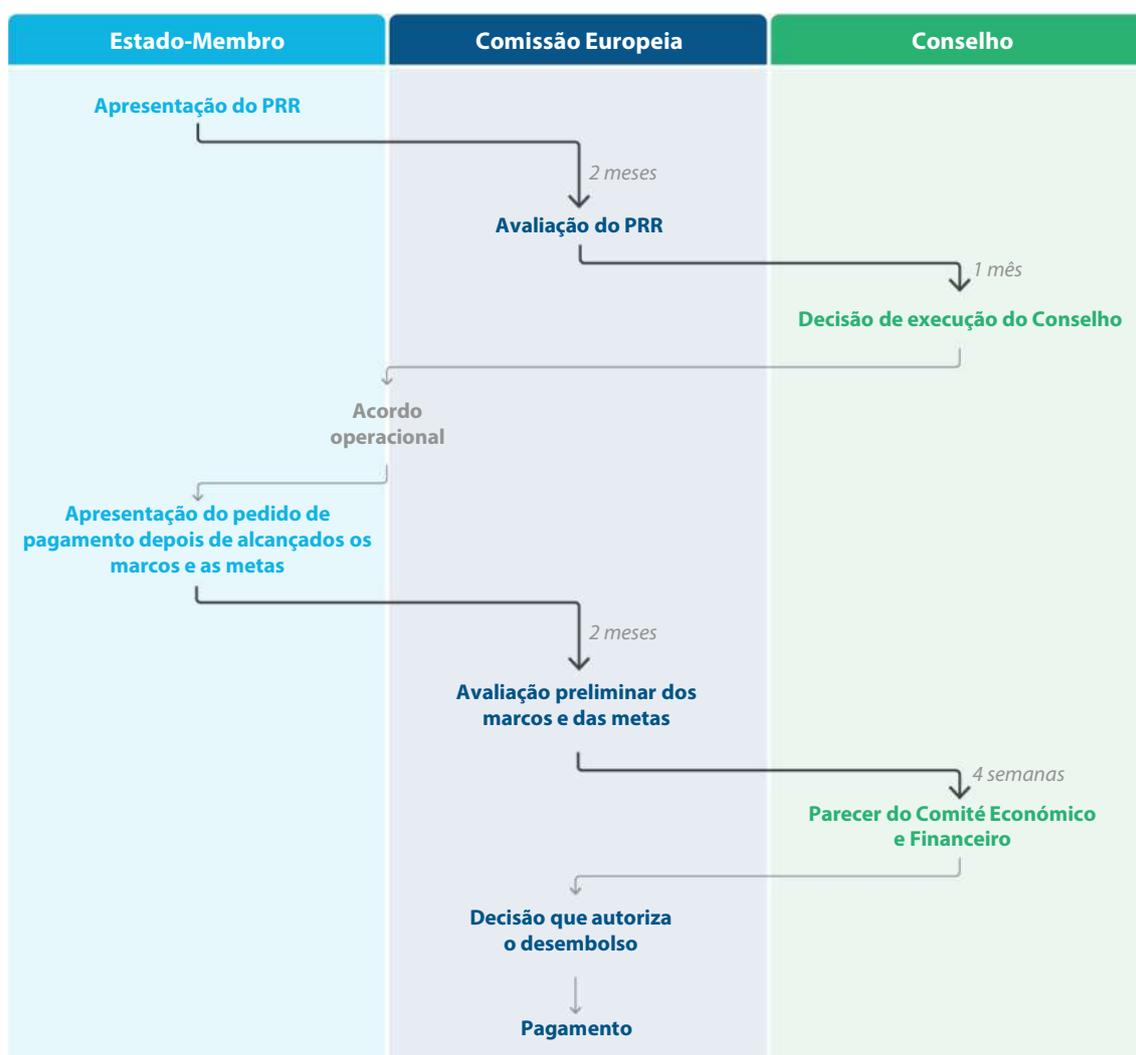
¹⁰ [Regulamento \(UE\) 2023/435](#) que altera o Regulamento (UE) 2021/241 no que diz respeito aos capítulos REPowerEU dos planos de recuperação e resiliência e que altera os Regulamentos (UE) nº 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755 e a Diretiva 2003/87/CE.

¹¹ Artigo 13º do [Regulamento MRR](#).

podiam receber um pré-financiamento no valor máximo de 20% do seu financiamento adicional.

08 O MRR é um instrumento baseado no "financiamento não associado aos custos", o que significa que, para além do pré-financiamento, todos os pagamentos assentam no cumprimento, pelos Estados-Membros, dos marcos e das metas pertinentes. O valor de cada pedido de pagamento não se baseia nos custos estimados para alcançar os marcos e as metas nele incluídos. A *figura 2* ilustra as etapas de um pedido de financiamento ao abrigo do MRR.

Figura 2 – Processo de execução do MRR



Fonte: TCE.

09 Os Estados-Membros podem apresentar até dois **pedidos de pagamento** por ano após o cumprimento dos marcos e das metas conexos. A Comissão dispõe então de dois meses para avaliar o pedido de pagamento e verificar se esse cumprimento foi satisfatório. Se a avaliação for positiva, o Comité Económico e Financeiro do Conselho tem quatro semanas para emitir o seu parecer. Em seguida, através do procedimento de exame em comitologia (ou seja, envolvendo um comité de representantes de todos os Estados-Membros), a Comissão adota uma decisão autorizando o desembolso dos fundos¹².

¹² Artigo 24º, n.ºs 2 a 5, do Regulamento MRR.

Âmbito e método da auditoria

10 Para que o MRR atinja o seu duplo objetivo de recuperação e resiliência¹³, é essencial uma absorção atempada dos fundos. Esta contribui para evitar estrangulamentos na execução das medidas no final do período de execução, o que reduz o risco de utilização ineficiente dos fundos e de irregularidades.

11 Na ausência de uma definição clara de **absorção** no Regulamento MRR, o Tribunal define-a como o volume de financiamento da UE pago pela Comissão aos Estados-Membros. No contexto do MRR, os Estados-Membros são os beneficiários e os fundos são-lhes pagos pela Comissão após o cumprimento satisfatório dos marcos e das metas. A fim de obter uma visão global, nesta auditoria o Tribunal analisou também os pagamentos aos destinatários finais, bem como os pré-financiamentos.

12 Além disso, para que o Tribunal avalie a **absorção** como **atempada**, os Estados-Membros devem ter apresentado os seus pedidos de pagamento em conformidade com o calendário indicativo constante do seu acordo operacional. O Tribunal avaliou ainda se existem riscos significativos no que respeita à conclusão das medidas no período de execução do MRR (fevereiro de 2020 a agosto de 2026) e, por conseguinte, à concretização dos objetivos do Mecanismo a longo prazo.

13 O Tribunal incluiu esta auditoria no seu programa de trabalho anual devido à importância das despesas efetuadas ao abrigo do MRR e à novidade do Mecanismo como instrumento de financiamento. A auditoria abrangeu o período compreendido entre a criação do MRR, em fevereiro de 2021, e o final de 2023. Este intervalo permitiu ao Tribunal avaliar o estado e os progressos na execução das medidas na primeira metade do período de execução do MRR, bem como assinalar as causas dos problemas e dos riscos para a absorção atempada dos fundos pelos Estados-Membros e, em última análise, para a conclusão das medidas.

14 O Tribunal examinou a conceção e a execução do MRR para avaliar se:

- o os fundos do Mecanismo foram desembolsados como previsto;

¹³ Artigo 4º, nº 1, do [Regulamento MRR](#).

- o as medidas tomadas pelos Estados-Membros e pela Comissão garantiram que os fundos foram absorvidos como previsto;
- o existem riscos inerentes à absorção e à conclusão das medidas na segunda metade da execução do MRR.

15 Os trabalhos de auditoria incluíram:

- o análises de documentos e outras publicações ou informações pertinentes para a absorção dos fundos do MRR;
- o um exame e uma análise das avaliações que a Comissão realizou dos PRR e dos pedidos de pagamento relativos aos quatro Estados-Membros incluídos na amostra do Tribunal (Espanha, Itália, Eslováquia e Roménia), que foram selecionados com base nos seus progressos na execução do MRR, na importância dos fundos do MRR que lhes foram afetados e no aumento das suas dotações de fundos da UE em comparação com o quadro financeiro plurianual para 2014-2020;
- o visitas no local aos Estados-Membros incluídos na amostra;
- o entrevistas com as autoridades responsáveis pela execução e coordenação das atividades do MRR para os quatro Estados-Membros da amostra;
- o entrevistas com pessoal da Comissão, principalmente do Grupo de Trabalho Recuperação e Resiliência e da Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros;
- o uma análise dos progressos de 42 medidas de investimento nos quatro Estados-Membros incluídos na amostra, selecionadas com base na sua importância financeira e adiantamento da execução;
- o inquéritos dirigidos aos organismos de coordenação e execução do MRR, bem como às autoridades de auditoria, com o objetivo de corroborar o trabalho de auditoria do Tribunal sobre a forma como a conceção e a execução do MRR afetam a absorção atempada (ver [anexo I](#));

- o um exame dos relatórios elaborados nesta matéria pelas instituições superiores de controlo dos Estados-Membros;
- o entrevistas com os organismos de coordenação do MRR de todos os Estados-Membros, com vista a garantir um entendimento comum e a qualidade das informações prestadas no que diz respeito à localização dos fundos e aos destinatários finais.

16 Durante a auditoria do Tribunal, todos os Estados-Membros apresentaram pedidos de alteração dos seus PRR, que foram avaliados pela Comissão e subsequentemente aprovados pelo Conselho. Para os Estados-Membros incluídos na amostra do Tribunal, sempre que pertinente foram tidos em conta os resultados do processo de alteração dos PRR sobre a absorção dos fundos do Mecanismo. Contudo, a fim de permitir a comparabilidade dos dados, foram excluídos do âmbito da auditoria os pré-financiamentos pagos a alguns Estados-Membros até ao final de 2023 a título do REPowerEU. Na auditoria, o Tribunal não avaliou se as reformas e os investimentos do MRR estão a alcançar os resultados pretendidos.

Observações

O pré-financiamento facilitou o desembolso inicial, mas a absorção do MRR regista atrasos e não implica necessariamente que os fundos chegaram aos destinatários finais

17 O Tribunal avaliou o desembolso de fundos pela Comissão, tendo em conta os pedidos de pagamento apresentados até ao final de 2023. Esta avaliação baseou-se em dados retirados dos acordos operacionais iniciais, na grelha de avaliação da recuperação e resiliência da Comissão e noutros documentos pertinentes.

O pré-financiamento facilitou o desembolso inicial dos fundos

18 Ao abrigo do Regulamento MRR, os Estados-Membros cujas decisões de execução do Conselho tenham sido adotadas até 31 de dezembro de 2021 tinham direito a um pré-financiamento que podia chegar a 13% da sua contribuição financeira total.

19 Este pré-financiamento permitiu, numa fase inicial, disponibilizar rapidamente mais fundos e, por conseguinte, era coerente com o objetivo do MRR de dar resposta à crise. Até ao final de 2023, quase a meio do período de execução do MRR, a Comissão tinha desembolsado cerca de 213 mil milhões de euros no total aos Estados-Membros (139 mil milhões de euros em subvenções e 74 mil milhões de euros em empréstimos), incluindo 56,5 mil milhões de euros sob a forma de pré-financiamentos¹⁴.

20 Embora não esteja subordinado ao cumprimento dos marcos e das metas no momento do pagamento, o pré-financiamento está-lhe, no entanto, indiretamente associado, na medida em que é deduzido proporcionalmente dos pagamentos posteriores. No final de 2023, tinham sido apurados cerca de 25,6 mil milhões de euros, ou seja, 45% do pré-financiamento pago.

¹⁴ Comissão, [Grelha de avaliação da recuperação e resiliência – desembolsos](#); dados acedidos em 1 de fevereiro de 2024, excluindo os desembolsos relacionados com o REPowerEU.

A absorção dos fundos do MRR está a avançar, mas em geral regista atrasos

21 Em conformidade com o Regulamento MRR¹⁵, a Comissão acorda com os Estados-Membros, nas disposições operacionais correspondentes, um calendário para a apresentação dos pedidos de pagamento. Embora indicativo, este calendário estabelece os prazos previstos para a execução do MRR em cada Estado-Membro, ajudando, assim, a detetar atrasos, bem como os problemas e riscos que lhe estão subjacentes. Constitui, por conseguinte, a base para o Tribunal avaliar se a execução do MRR regista atrasos.

22 Os progressos na execução dos PRR diferem entre os Estados-Membros. A *figura 3* apresenta uma visão global da situação no final de 2023.

¹⁵ Artigo 20º, nº 6, e considerando 70 do Regulamento MRR.

Figura 3 – Progressos na execução dos PRR (final de 2023)

● Subvenções
○ Empréstimos

	Adoção do PRR inicial/da decisão de execução do Conselho	Desembolso do pré-financiamento	Assinatura do acordo operacional	Número de pedidos de pagamento apresentados	Número de pagamentos recebidos
Áustria	☑	☑	☑	●	●
Bélgica	☑	☑	☑	●	
Bulgária	☑		☑	●●	●
Croácia	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Chipre	☑	☑	☑	●●	●
República Checa	☑	☑	☑	●●●	●
Dinamarca	☑	☑	☑	●●	●
Estónia	☑	☑	☑	●●	●●
Finlândia	☑	☑	☑	●	
França	☑	☑	☑	●●	●●
Alemanha	☑	☑	☑	●	●
Grécia	☑	☑	☑	●●●●○○	●●●●○○
Hungria	☑				
Irlanda	☑		☑	●	
Itália	☑	☑	☑	●●●●●○○○○	●●●●○○○○
Letónia	☑	☑	☑	●●	●
Lituânia	☑	☑	☑	●●	●
Luxemburgo	☑	☑	☑	●	●
Malta	☑	☑	☑	●●	●
Países Baixos	☑				
Polónia	☑		☑	●○	
Portugal	☑	☑	☑	●●●●○○○○	●●●●○○○○
Roménia	☑	☑	☑	●●●○○○	●●○○
Eslováquia	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Eslovénia	☑	☑	☑	●●●○	●●
Espanha	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Suécia	☑		☑		

Nota: a figura contém apenas dados relativos aos PRR iniciais, excluindo, assim, as alterações aprovadas e o pré-financiamento pago a título do REPowerEU até ao final de 2023, que estão fora do âmbito da presente auditoria.

Fonte: TCE, com base na grelha de avaliação da recuperação e resiliência da Comissão.

23 O Tribunal observa que, até ao final de 2023, após quase três anos de existência do MRR e com quase metade do período de execução do Mecanismo decorrido, sete Estados-Membros não tinham recebido qualquer financiamento pelo cumprimento satisfatório de marcos e metas:

- o dois Estados-Membros (Hungria e Países Baixos) não assinaram acordos operacionais e, por conseguinte, não tinham podido apresentar pedidos de pagamento nem receber fundos do MRR;
- o um Estado-Membro (Suécia) assinou um acordo operacional, mas não tinha apresentado quaisquer pedidos de pagamento;
- o quatro Estados-Membros (Bélgica, Finlândia, Irlanda e Polónia) tinham apresentado pedidos de pagamento, mas não tinham recebido o financiamento correspondente, uma vez que os seus pedidos ainda estavam a ser avaliados no final de 2023.

24 Dos 104 pedidos de pagamento de subvenções e empréstimos a apresentar a título indicativo até ao final de 2023, 73 (70%) tinham cumprido este prazo, com diferenças significativas entre os Estados-Membros (ver *figura 4*). Em termos de financiamento, os Estados-Membros apresentaram pedidos de pagamento no valor de 228 mil milhões de euros, em vez dos 273 mil milhões de euros inicialmente previstos, ou seja, cerca de 16% menos. Deste montante, cerca de 182 mil milhões de euros tinham sido pagos aos Estados-Membros para o cumprimento satisfatório dos marcos e das metas até ao final de 2023, incluindo os montantes de pré-financiamento já apurados.

Figura 4 – Proporção dos pedidos de pagamento apresentados até ao final de 2023, em comparação com os prazos indicativos dos acordos operacionais

Croácia	100%
República Checa	100%
Dinamarca	100%
Alemanha	100%
Itália	100%
Letónia	100%
Malta	100%
Portugal	100%
Eslováquia	100%
Espanha	80%
Roménia	75%
Grécia	75%
UE-27	70%
Estónia	67%
França	67%
Lituânia	67%
Bulgária	67%
Luxemburgo	50%
Eslovénia	50%
Irlanda	50%
Áustria	50%
Finlândia	50%
Chipre	40%
Polónia	25%
Bélgica	25%
Suécia	0%
Hungria	0%
Países Baixos	0%

Fonte: TCE, com base nos acordos operacionais e na grelha de avaliação da recuperação e resiliência da Comissão.

25 O Tribunal observa que quase todos os Estados-Membros registaram atrasos na apresentação dos pedidos de pagamento em relação aos prazos indicativos constantes dos respetivos acordos operacionais (ver *figura 5*). A situação é muito variável, não só em termos do número de pedidos de pagamento atrasados, que vão de um (Finlândia e Irlanda) a seis (Polónia, Roménia, Eslovénia), mas também na duração do atraso, que, para o primeiro pagamento, oscila entre um mês (Chipre) e 12 meses (Estónia).

Figura 5 – Atrasos na apresentação dos pedidos de pagamento, em comparação com o calendário indicativo



Nota: o quadro não inclui a Hungria e os Países Baixos, uma vez que, no período de auditoria do Tribunal, não tinham assinado um acordo operacional e, por conseguinte, não podiam apresentar um pedido de pagamento até ao final de 2023. A grelha de avaliação da recuperação e resiliência da Comissão disponibiliza informações mais recentes sobre os progressos realizados na execução dos PRR. A figura contém apenas dados relativos aos PRR iniciais e, por conseguinte, exclui as alterações aprovadas até ao final de 2023, que estão fora do âmbito da presente auditoria.

Fonte: TCE, com base nos acordos operacionais e na grelha de avaliação da recuperação e resiliência da Comissão.

26 A *figura 5* revela igualmente uma tendência para o incumprimento dos prazos de apresentação dos pedidos de pagamento, já que os atrasos se tornaram mais frequentes à medida que a execução do MRR progrediu. Enquanto para o primeiro pagamento 56% (18 de 32) dos pedidos foram apresentados atempadamente, esta percentagem diminuiu para 27% (oito em 30) para o segundo e 9,5% (dois em 21) para o terceiro. Todavia, o Tribunal observa que a oportunidade das apresentações de pedidos de pagamento de um Estado-Membro só pode ser avaliada após a adoção dos respetivos acordos operacionais, uma vez que estes contêm o calendário indicativo dos pedidos de pagamento. Por conseguinte, certos países podem aparecer na figura como não tendo atrasos (por exemplo, a Alemanha), porque assinaram os seus acordos operacionais mais tarde e não necessariamente porque estão mais avançados na sua execução do MRR. O *anexo II* dá uma perspetiva global do tempo necessário para as avaliações.

27 Além disso, duas vezes por ano, os Estados-Membros devem apresentar um relatório sobre os progressos realizados na execução dos seus PRR¹⁶. Este relatório bianual é elaborado no contexto do Semestre Europeu e inclui dados comunicados pelos Estados-Membros sobre os progressos realizados na concretização dos marcos e das metas a cumprir até esse momento, bem como nos doze meses seguintes. A análise do Tribunal aos dois últimos relatórios semestrais apresentados pelos Estados-Membros revela que a proporção de marcos e metas não concluídos dentro do prazo aumentou, ao passo que a percentagem de marcos futuros que registam atrasos permaneceu inalterada:

- o no relatório de abril de 2023, cerca de 18% dos marcos e das metas previstos não tinham sido atingidos. Esta percentagem aumentou para 24% no relatório de outubro de 2023;
- o para os marcos e as metas futuros (cuja conclusão está prevista nos doze meses seguintes à data da apresentação do relatório), a percentagem comunicada como tendo atrasos manteve-se inalterada (16%) nos relatórios de abril de 2023 e de outubro de 2023.

¹⁶ Artigo 27º do Regulamento MRR.

Vários fatores contribuem para os atrasos

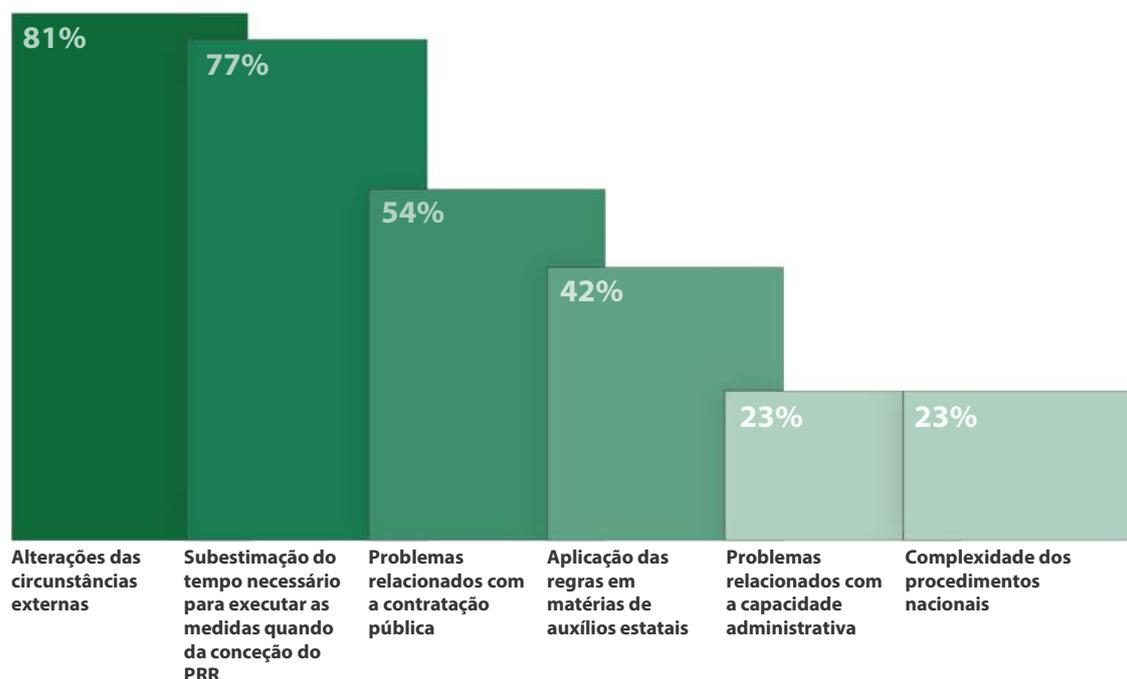
28 Um dos objetivos da presente auditoria consistia em determinar as razões para os atrasos na absorção dos fundos do MRR. Com este intuito, nos casos pertinentes, o Tribunal debateu o assunto com as autoridades nacionais durante as suas visitas de auditoria no local e analisou uma amostra de 42 investimentos nos quatro Estados-Membros incluídos na amostra. Incorporou igualmente uma pergunta no seu inquérito aos organismos de coordenação do MRR sobre os fatores que contribuem para os atrasos na absorção.

29 Na sua análise, o Tribunal encontrou vários fatores que causaram atrasos na execução dos PRR:

- o alterações das circunstâncias externas, como o aumento da inflação e as falhas no aprovisionamento, bem como alterações no contexto político das reformas no Estado-Membro;
- o desadequação das medidas ao calendário do MRR e subestimação do tempo necessário para as executar (devido às regras em matéria de contratos públicos e auxílios estatais);
- o as regras de execução e as incertezas sobre a forma de as aplicar (as orientações sobre o princípio de "não prejudicar significativamente" e o cumprimento satisfatório dos marcos e das metas);
- o problemas relacionados com a capacidade administrativa e a complexidade das regras a nível nacional.

30 O Tribunal observou que as razões para os atrasos na execução dos PRR variam entre os Estados-Membros e diferem consoante se trata de reformas ou investimentos. As respostas ao inquérito do Tribunal indicam os fatores mais frequentes que contribuem para atrasos na absorção (ver [figura 6](#)).

Figura 6 – Frequência das razões para os atrasos na concretização dos marcos e das metas



Nota: os inquiridos podem dar várias respostas à pergunta, selecionando as opções fornecidas no inquérito e/ou apresentando motivos adicionais.

Fonte: inquérito do TCE aos organismos de coordenação do MRR.

Alterações das circunstâncias externas

31 As orientações da Comissão assinalam que é importante que os marcos e as metas permaneçam sob o controlo do Estado-Membro e não dependam de fatores externos, como as perspetivas macroeconómicas ou a evolução do mercado de trabalho¹⁷.

32 Desde o arranque do MRR, no início de 2021, registaram-se alterações substanciais no panorama geopolítico, especialmente com o eclodir da guerra de agressão contra a Ucrânia, em fevereiro de 2022, que desencadeou a subida da inflação e preços recorde da energia na UE.

33 Estes acontecimentos e os seus efeitos (como o menor interesse dos candidatos em determinados convites à apresentação de propostas) não eram previsíveis no momento da apresentação dos PRR. Não obstante, representam um risco para o

¹⁷ Documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado *Guidance to member states – Recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12 final, parte 1/2, p. 34.

cumprimento atempado de determinados marcos e das metas (e, portanto, a execução de medidas) ou já tiveram um impacto negativo sobre ele (a **caixa 1** apresenta exemplos da amostra de medidas do Tribunal).

Caixa 1

Exemplos de medidas que enfrentam dificuldades devido a circunstâncias externas

Em Espanha, o objetivo de renovar 231 000 habitações até ao final de 2023 foi adiado, pois a procura de obras de renovação foi inferior ao previsto devido à inflação e, em especial, ao grande aumento dos preços das matérias-primas. Durante o processo de alteração do seu PRR, Espanha propôs assim adiar por um ano a data da meta intermédia, mas também reduzir de 510 000 para 410 000 o número total de renovações a concluir no âmbito da medida. Na sequência da sua avaliação, a Comissão aceitou ambas as propostas.

Em Itália, a meta de comunicar a adjudicação de todos os contratos públicos para a construção de 2 500 estações de carregamento rápido para veículos elétricos até ao segundo trimestre de 2023 foi adiada, uma vez que não houve candidaturas a uma parte da medida. A falta de candidatos deveu-se principalmente à escassez de matérias-primas. Posteriormente, Itália propôs o adiamento desta parte da medida, o que foi aceite pela Comissão.

Calendário do MRR e subestimação do tempo necessário para executar as medidas

34 Nas suas orientações¹⁸, a Comissão convidava os Estados-Membros a indicarem nos seus PRR se dispunham de uma reserva de projetos maduros ou que medidas seriam necessárias para criar tal reserva. Esta indicação deveria ser feita tanto para o PRR no seu conjunto como para cada componente individual, a fim de definir uma trajetória de execução clara, ajudar a determinar os domínios em que o apoio técnico poderia ser benéfico e assegurar a absorção dos fundos.

35 O Tribunal examinou se os PRR dos quatro Estados-Membros da amostra continham informações sobre a existência de uma reserva de projetos maduros. Avaliou também se existiam problemas de absorção resultantes do facto de os projetos não estarem suficientemente amadurecidos no início do MRR ou, de modo geral, não serem adequados ao seu calendário.

¹⁸ Documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado *Guidance to member states – Recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12 final, parte 1/2, pp. 43 e 45.

36 Durante as entrevistas do Tribunal, as autoridades nacionais declararam que não era claro que informações incluir nos seus PRR sobre a maturidade das reservas de projetos, nem que nível de pormenor deviam ter, pois nenhum dos aspetos era especificado nas orientações da Comissão. Nos PRR dos Estados-Membros da amostra, a título de exemplo, estas descrições limitavam-se:

- o para Espanha: a três das dez medidas selecionadas, observando apenas que a maturidade seria um critério para a seleção dos projetos;
- o para Itália: a cinco das dez medidas selecionadas, mencionando apenas que tinham sido selecionadas em resposta às orientações da Comissão para dar prioridade a projetos maduros.

37 Nas entrevistas com o Tribunal, as autoridades nacionais salientaram que algumas das medidas dos seus PRR se revelaram incompatíveis com o calendário do MRR. É particularmente o caso dos projetos inovadores, que são, por definição, mais difíceis de planear e mais expostos a obstáculos durante a execução (a [caixa 2](#) apresenta exemplos retirados da amostra de medidas do Tribunal). No seu parecer sobre a proposta de alteração do Regulamento MRR para ter em conta os capítulos REPowerEU, o Tribunal observou que algumas medidas do REPowerEU, em especial as que visam os objetivos de longo prazo, podem não ser exequíveis dentro do prazo previsto para o Mecanismo¹⁹.

¹⁹ [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)].

Caixa 2

Exemplos de medidas que enfrentam dificuldades por serem incompatíveis como calendário do MRR

O PRR da Roménia previu um investimento para construir uma rede de distribuição adaptada ao hidrogénio. Contudo, durante a visita do Tribunal, as autoridades romenas manifestaram preocupação quanto ao facto de o investimento não se adequar ao calendário do MRR. As principais razões apresentadas foram a sua natureza inovadora e incertezas quanto ao quadro jurídico e operacional, bem como vários riscos de execução relacionados com questões técnicas. À data da auditoria, este investimento não tinha registado progressos e as autoridades romenas propuseram a supressão da submedida do PRR relativa à construção da rede de distribuição de gás renovável, o que a Comissão aceitou.

O PRR italiano previu um investimento para o desenvolvimento de infraestruturas de produção de eletricidade no mar, incluindo tecnologias experimentais que utilizam as correntes e o movimento das ondas para produzir energia limpa. Na sequência de consultas públicas e de novas investigações pelas autoridades italianas, verificou-se que o processo de autorização dos projetos que beneficiam da medida era incompatível com o período de execução do MRR. Por conseguinte, as autoridades italianas propuseram a supressão da medida do PRR, o que a Comissão aceitou na sequência da sua avaliação.

Problemas relacionados com a contratação pública e a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais

38 As autoridades nacionais apontaram frequentemente os contratos públicos e o cumprimento das regras em matéria de auxílios estatais como motivos para as demoras na execução dos projetos. Nenhum destes fatores é novo ou específico do MRR, o que indica que a causa dos atrasos não são as regras em si, mas a subestimação do tempo necessário para as aplicar quando da seleção das medidas a incluir nos PRR.

39 A contratação pública foi um dos domínios afetados pelas alterações registadas na conjuntura económica desde a elaboração dos PRR. Em especial, o aumento dos preços e as falhas no aprovisionamento levaram a que os procedimentos de contratação tivessem de ser adaptados não produzissem resultados no que se refere a algumas das medidas incluídas na amostra do Tribunal.

40 No que diz respeito aos auxílios estatais, o Regulamento MRR relembra que se aplicam as regras gerais da UE nesta matéria e que os Estados-Membros devem assegurar que todos os investimentos e reformas incluídos nos PRR as cumpram, bem como seguem todos os procedimentos neste domínio²⁰. A Comissão publicou modelos para ajudar os Estados-Membros na conceção dos elementos relativos aos auxílios estatais dos seus PRR e fornecer-lhes orientações sobre as características conexas dos tipos de investimentos que se espera sejam comuns à maioria dos planos²¹.

41 No entanto, a conceção dos regimes de auxílios estatais e a sua aprovação revelaram-se morosas, tendo as autoridades dos Estados-Membros subestimado frequentemente a duração dos procedimentos junto da Comissão quando incluíram as medidas nos seus PRR (a **caixa 3** dá um exemplo, retirado da amostra de medidas do Tribunal).

Caixa 3

Exemplo de uma medida que enfrenta dificuldades relacionadas com a contratação pública e os auxílios estatais

O PRR da Roménia previu um investimento na criação de instalações para a produção/montagem/reciclagem de baterias e de células e painéis fotovoltaicos. O primeiro marco, que devia ser alcançado no terceiro trimestre de 2022, era a assinatura dos contratos conexos. Todavia, só foi cumprido mais de oito meses depois.

As autoridades romenas iniciaram o procedimento de pré-notificação em maio de 2022 para o regime de auxílios estatais, que durou sete meses. Assim, o regime de auxílios estatais só foi oficialmente comunicado à Comissão em dezembro de 2022. As autoridades lançaram o convite à apresentação de propostas para o investimento em janeiro de 2023, que incluía uma cláusula suspensiva, uma vez que o regime de auxílios estatais ainda não estava em vigor, e prorrogaram uma vez o prazo para a apresentação de candidaturas. O regime de auxílios estatais só foi aprovado em fevereiro de 2023. Nas entrevistas com o Tribunal, as autoridades romenas revelaram que a incerteza quanto à validade do regime de auxílios estatais tinha resultado numa taxa de resposta reduzida.

²⁰ Considerando 8 do [Regulamento MRR](#).

²¹ Comissão, *Practical guidance to Member states for a swift treatment of State aid notifications in the framework of the Recovery and Resilience Facility*.

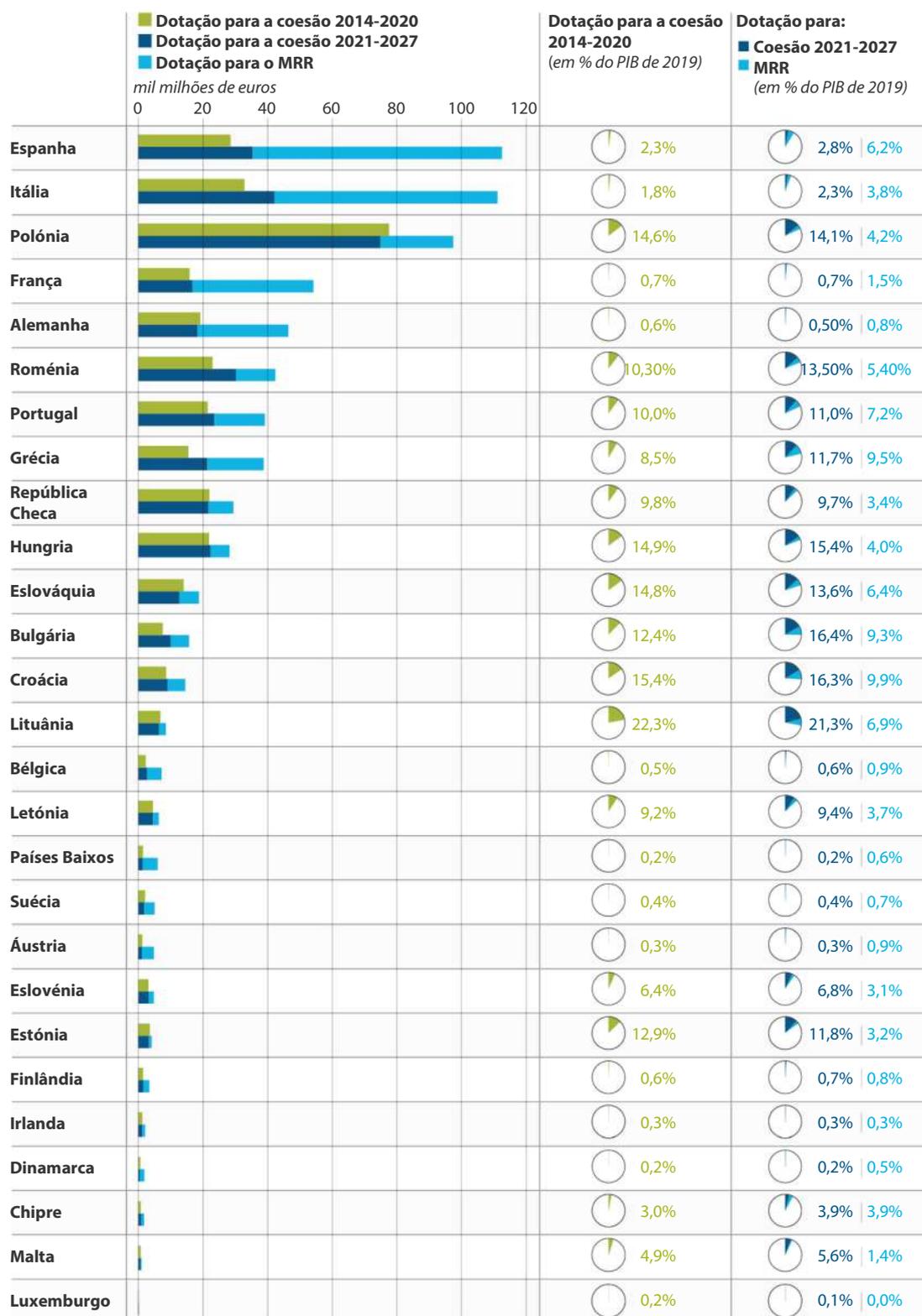
Problemas relacionados com a capacidade administrativa

42 A Comissão referiu²² que é essencial que os Estados-Membros melhorem a sua capacidade administrativa para poderem obter os benefícios económicos e sociais do MRR e de outros fundos da UE e contribuir para aumentar a absorção. Por conseguinte, o Tribunal examinou se os orçamentos das administrações nacionais no atual período financeiro podem constituir riscos para a absorção.

43 O Tribunal observa que, em alguns Estados-Membros, a execução do MRR resultou num aumento significativo dos montantes a despender, tendo 14 países recebido, pelo menos, o dobro do financiamento para o período de 2021-2027 do que no período de 2014-2020 (ver *figura 7*).

²² Documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado *Guidance to member states – Recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12 final, parte 1/2, p. 45.

Figura 7 – Comparação do financiamento atribuído aos Estados-Membros nos períodos de 2014-2020 e 2021-2027 – política de coesão e MRR



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão Europeia (documentos *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU* e *RRF: Update of the maximum financial contribution*), do Parlamento Europeu e do Eurostat.

44 Além disso, o Tribunal concluiu em publicações anteriores que:

- o para os Estados-Membros em que o financiamento da coesão já representava uma parte importante dos investimentos públicos²³, absorver significativamente mais fundos da UE no período de 2021-2027, com a introdução do MRR, representará um desafio significativo²⁴;
- o a execução paralela e tardia de vários instrumentos aumenta o risco de os Estados-Membros perderem financiamento²⁵;
- o é provável que alguns dos Estados-Membros com os mais baixos níveis de absorção no atual período de programação recebam apoio substancial do Mecanismo de Recuperação e Resiliência²⁶;
- o o facto de, em alguns casos, os sistemas de acompanhamento ou os organismos de execução do MRR ainda não estarem em vigor no momento da aprovação dos PRR limitou a avaliação da Comissão sobre a sua capacidade administrativa²⁷.

45 Além disso, 57% dos organismos de coordenação do MRR inquiridos pelo Tribunal consideraram provável ou muito provável que a absorção de fundos do MRR para além de outros fundos da UE no período de 2021-2027 constituísse um verdadeiro desafio. A Comissão indicou igualmente, na sua avaliação intercalar, que alguns Estados-Membros tinham tido dificuldades com o aumento do volume de trabalho desde o lançamento do MRR e que, por conseguinte, é necessário prosseguir os esforços para melhorar a sua capacidade administrativa²⁸.

²³ Bulgária, Estónia, Croácia, Letónia, Lituânia, Hungria, Polónia, Portugal, Roménia e Eslováquia.

²⁴ [Documento de análise 1/2023](#), *Financiamento da UE através da política de coesão e do Mecanismo de Recuperação e Resiliência: uma análise comparativa*, ponto 53.

²⁵ [Relatórios anuais relativos ao exercício de 2022](#), capítulo 2 "Gestão orçamental e financeira", ponto 2.65.

²⁶ [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 32.

²⁷ [Relatório Especial 21/2022](#), *Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência – Globalmente adequada, mas subsistem riscos ligados à execução*, pontos 98-105.

²⁸ Comissão Europeia, [Reforçar a UE através de reformas e investimentos ambiciosos](#) (COM (2024) 82 final), p. 15.

46 No entanto, os problemas relacionados com a capacidade administrativa não afetam todos os Estados-Membros da mesma forma: cerca de um terço dos organismos de coordenação inquiridos não os consideram uma preocupação. Este é particularmente o caso dos Estados-Membros cuja dotação de financiamento do MRR é baixa em proporção do seu PIB e/ou do financiamento ao abrigo de outros instrumentos da UE. Outra razão apresentada no inquérito para o facto de a capacidade administrativa não constituir um problema foi o facto de os Estados-Membros em causa terem criado estruturas específicas (por exemplo, unidades específicas do MRR nas autoridades nacionais) para facilitar a execução do MRR.

Incerteza quanto à forma de aplicar as regras específicas de execução do MRR

47 O Regulamento MRR comporta um conjunto de regras específicas relativas à execução do Mecanismo:

- o MRR só deve apoiar medidas que cumpram o **princípio de "não prejudicar significativamente"**²⁹. Este é o primeiro instrumento a ter o princípio de "não prejudicar significativamente" como condição de financiamento. O Regulamento MRR dispõe igualmente que a Comissão deve fornecer orientações técnicas sobre a aplicação deste princípio no âmbito do Mecanismo³⁰;
- a Comissão deve avaliar, no prazo de dois meses a contar da receção de um pedido de pagamento, se **os marcos e as metas** pertinentes estabelecidos na decisão de execução do Conselho foram **cumpridos de forma satisfatória**. Para efeitos da avaliação, devem também ser tidas em conta as especificações adicionais das disposições operacionais³¹.

48 Nas entrevistas com o Tribunal, as autoridades dos Estados-Membros apontaram a aplicação das diferentes regras de execução e a incerteza quanto à forma de o fazer como um dos desafios que afetam o cumprimento atempado dos marcos e das metas e, por conseguinte, a absorção.

²⁹ Artigo 5º do [Regulamento MRR](#).

³⁰ Comunicação da Comissão intitulada [Orientações técnicas sobre a aplicação do princípio de "não prejudicar significativamente" ao abrigo do Regulamento que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência](#), C(2021) 58.

³¹ Artigo 24º, nº 3, do [Regulamento MRR](#).

49 Embora a Comissão tenha fornecido orientações técnicas, bem como informações adicionais em debates informais, a aplicação do princípio de "não prejudicar significativamente" foi uma novidade, pelo que as autoridades nacionais consideraram que as disposições conexas constituíam uma dificuldade.

50 Quando necessário, a Comissão suspendeu a sua avaliação dos pedidos de pagamento para solicitar informações adicionais sobre o cumprimento dos marcos e das metas aos Estados-Membros incluídos na amostra. A amostra de medidas do Tribunal mostra que, para algumas delas, a Comissão e os Estados-Membros em causa não tiveram o mesmo entendimento do que constitui um "cumprimento satisfatório dos marcos e das metas". A resolução destas divergências implicou mais debates e tempo.

51 Embora a Comissão tenha prestado esclarecimentos bilaterais caso a caso sobre o cumprimento satisfatório dos marcos e das metas, as orientações escritas só foram elaboradas em fevereiro de 2023³². Apesar disso, o inquérito do Tribunal mostra que 65% dos organismos de coordenação do MRR nos Estados-Membros concordam ou concordam plenamente que a definição de "cumprimento satisfatório" representa um risco para a absorção atempada dos fundos (ver [anexo I](#)).

52 A [caixa 4](#) apresenta exemplos de medidas da amostra do Tribunal que enfrentam dificuldades relacionadas com as regras específicas de execução do MRR e a incerteza quanto à forma de as aplicar.

³² Comunicação da Comissão intitulada [Mecanismo de Recuperação e Resiliência: dois anos – Um instrumento único no centro da transformação ecológica e digital da UE](#) (COM(2023) 99 final), anexo I.

Caixa 4

Exemplos de medidas que enfrentam dificuldades relacionadas com as regras específicas de execução do MRR e a incerteza quanto à forma de as aplicar

Princípio de "não prejudicar significativamente"

O PRR de Itália previu um investimento para a construção de um dado número de quilómetros de infraestruturas de transportes públicos em determinadas áreas metropolitanas. Durante a auditoria do Tribunal, as autoridades italianas manifestaram preocupação quanto à conclusão atempada da medida, por, entre outras razões, um dos projetos não poder cumprir o princípio de "não prejudicar significativamente" dado que se localizava numa zona vulcânica. Acabaram por solicitar que a medida fosse alterada através da supressão da referência específica a um dos locais onde a infraestrutura seria desenvolvida e da substituição da meta inicial por um marco ligado à adjudicação do contrato. A Comissão aceitou a proposta.

Cumprimento satisfatório dos marcos e das metas

O PRR da Roménia incluiu um investimento para desenvolver a produção combinada de calor e eletricidade em sistemas de aquecimento urbano, com uma capacidade de produção de eletricidade instalada de, pelo menos, 300 megawatts (MW). O marco inicial desta medida era a assinatura de contratos, seguida de uma meta de entrada em funcionamento de 300 MW de capacidade.

Após a apresentação de um primeiro lote de contratos, a Comissão manifestou preocupações quanto à sua validade e suficiência para satisfazer a meta de 300 MW. As autoridades romenas apresentaram então contratos adicionais, alegando que cobriam uma capacidade total de 349 MW. Declararam também que a sua compreensão inicial do marco tinha sido afetada por algumas incoerências entre as versões inglesa e romena das decisões de execução do Conselho e dos acordos operacionais.

Esta situação levou a que a avaliação demorasse seis meses, findos os quais a Comissão concluiu que o marco ainda não tinha sido cumprido de forma satisfatória, uma vez que as autoridades romenas não tinham fornecido garantias razoáveis de que os contratos assinados estavam relacionados com as necessidades de aquecimento urbano do país. Além disso, a Comissão considerou que as autoridades não tinham avaliado com exatidão se as candidaturas cumpriam os requisitos estabelecidos no convite à apresentação de propostas. Consequentemente, suspendeu uma parte do pagamento em causa.

Os fundos desembolsados ainda não chegaram necessariamente aos destinatários finais e o termo "destinatário final" nem sempre é aplicado de modo uniforme

53 No contexto do MRR, considera-se que o financiamento é absorvido quando é desembolsado aos Estados-Membros, enquanto beneficiários dos fundos do MRR. Assim, a absorção não significa que estes fundos tenham chegado aos seus destinatários finais (ver ponto **11**). Contudo, a fim de obter informações sobre o financiamento do MRR que já chegou à economia real, o Tribunal perguntou aos Estados-Membros que indicassem: i) a proporção do financiamento do MRR desembolsado aos destinatários finais a partir do orçamento nacional; e ii) a localização do financiamento do MRR que os Estados-Membros tinham recebido da Comissão até à data.

54 Em outubro de 2023, o Tribunal contactou os 22 Estados-Membros que receberam fundos do MRR para lhes solicitar informações sobre a localização atual destes fundos. Embora alguns deles não tenham fornecido estas informações (três), ou tenham enviado informações incompletas ou incoerentes (quatro), nos 15 Estados-Membros que forneceram as informações pedidas, cerca de metade dos fundos recebidos chegaram aos destinatários finais.

55 A partir de março de 2023, os Estados-Membros são obrigados a divulgar publicamente e a atualizar duas vezes por ano as listas dos 100 destinatários finais que recebem o montante mais elevado de financiamento para a execução das medidas incluídas nos seus PRR³³, com vista a aumentar a transparência na utilização dos fundos do MRR³⁴. As orientações da Comissão definem "destinatário final"³⁵ como a última entidade recetora de fundos que não seja um contratante ou subcontratante. Porém, na sua análise destas listas, o Tribunal constatou que a interpretação deste termo difere entre os Estados-Membros no âmbito de medidas semelhantes. Por exemplo:

- o no que se refere às medidas relacionadas com a concessão de financiamento às empresas, os destinatários finais, com base na interpretação do termo por alguns Estados-Membros, incluíram instituições que concedem o financiamento ao nível nacional ou mesmo da UE (como o Banco Europeu de Investimento, o Fundo Europeu de Investimento ou o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento), enquanto outros Estados-Membros entenderam que a designação se refere às empresas que recebem o financiamento;
- o quanto às medidas associadas à renovação energética de edifícios públicos, as entidades registadas como destinatários finais em alguns Estados-Membros eram ministérios ou municípios, ao passo que, noutros, eram empresas públicas de energia ou empresas privadas;
- o no respeitante às medidas relacionadas com o fornecimento de dispositivos digitais no setor da educação, as entidades registadas como destinatários finais em alguns Estados-Membros eram ministérios ou municípios e, noutros, as próprias universidades ou escolas.

56 Nas reuniões com o Tribunal, as autoridades nacionais confirmaram igualmente que a atual definição de destinatário final deixa margem para interpretações.

³³ Artigo 25º-A, do [Regulamento \(UE\) 2023/435](#) que altera o Regulamento (UE) 2021/241 no que diz respeito aos capítulos REPowerEU dos planos de recuperação e resiliência e que altera os Regulamentos (UE) nº 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755 e a Diretiva 2003/87/CE.

³⁴ Comunicação da Comissão intitulada [Orientações sobre os planos de recuperação e resiliência no contexto do plano REPowerEU](#) (2023/C 80/01), p 34.

³⁵ Comunicação da Comissão intitulada [Orientações sobre os planos de recuperação e resiliência no contexto do plano REPowerEU](#) (2023/C 80/01), p 34.

A Comissão e os Estados-Membros tomaram medidas para facilitar a absorção, mas é demasiado cedo para avaliar se estas têm um impacto positivo

57 A Comissão e os Estados-Membros tomaram medidas para facilitar a absorção, designadamente:

- o alterações aos PRR para fazer face à mudança das circunstâncias externas;
- o apoio e orientações da Comissão para evitar interpretações divergentes das regras de execução;
- o medidas para aumentar a capacidade administrativa;
- o criação de um sistema de acompanhamento da execução do MRR.

58 O Tribunal analisou se as medidas tomadas são suscetíveis de resolver os problemas assinalados.

Todos os Estados-Membros incluídos na amostra solicitaram alterações aos PRR, mas o impacto na absorção ainda não é visível

59 O Regulamento MRR estabelece as condições em que um Estado-Membro pode alterar o seu PRR (ver ponto **06**). As orientações da Comissão dirigidas aos Estados-Membros fornecem mais pormenores sobre o momento e a forma de as solicitar.

60 Relativamente às 42 medidas da sua amostra, o Tribunal avaliou quantas delas foram objeto de alteração, bem como a natureza das alterações (ver ponto **06**). Observou que 27 (64%) foram alteradas, incluindo 23 que o foram com base na inexecutabilidade de marcos e metas devido a "circunstâncias objetivas" (artigo 21º, nº 1, do Regulamento MRR). As alterações diziam principalmente respeito à redução das metas, ao adiamento da conclusão das medidas ou à supressão de medidas do PRR (ver *quadro 1*).

Quadro 1 – Alterações solicitadas às medidas incluídas na amostra

Estados-Membros	Número de medidas da amostra	Número objeto de pedidos de alteração	Número cuja alteração foi aceite pela Comissão	Número com base no artigo 21º	Exemplos de alterações sugeridas
Itália	10	10	10	10	Alteração da descrição da medida Redução das metas Adiamento da conclusão Supressão da medida
Roménia	11	4	4	2	Redução das metas Supressão do marco
Eslováquia	11	8	8	7	Redução das metas Adiamento da conclusão
Espanha	10	5	5	4	Redução das metas Adiamento da conclusão
Total	42	27	27	23	

Fonte: TCE, com base nos PRR alterados.

61 O Regulamento MRR não indica de forma clara o que constituem exatamente as "circunstâncias objetivas" que justificam alterações. Não obstante, em fevereiro de 2023, a Comissão disponibilizou orientações sobre os PRR no contexto do REPowerEU³⁶, que forneceram esclarecimentos adicionais, bem como exemplos, relativos a estas circunstâncias objetivas.

62 De um modo geral, os Estados-Membros propuseram alterações aos PRR a fim de encontrarem uma solução para medidas que, de outro modo, deixariam de ser exequíveis. Assim, as alterações podem facilitar a absorção. Todavia, as orientações da Comissão indicam que as alterações propostas não devem diminuir a ambição global dos PRR³⁷, mas este aspeto está fora do âmbito da auditoria do Tribunal.

63 Além disso, 58% dos 26 organismos de coordenação do MRR que responderam ao inquérito do Tribunal concordaram ou concordaram totalmente que, para assegurar a absorção atempada dos fundos, seriam necessárias mais orientações da Comissão sobre o processo e as condições de alteração dos PRR. Acresce que apenas 46% consideraram que as orientações tinham sido fornecidas em tempo útil.

A Comissão forneceu orientações sobre as regras específicas de execução do MRR, mas ainda deixa margem para interpretações

Cumprimento satisfatório dos marcos e das metas e pagamentos parciais

64 Para facilitar a absorção, a Comissão disponibilizou orientações aos Estados-Membros e facilitou o intercâmbio de boas práticas entre eles. Em 21 de fevereiro de 2023, publicou uma comunicação em que apresentava o quadro de avaliação do cumprimento satisfatório dos marcos e das metas e a metodologia para determinação da suspensão de pagamentos³⁸. O Tribunal observou que a Comissão forneceu a metodologia dois anos após o início do período de execução do MRR e que deixa margem para interpretações, especialmente porque os marcos e as metas são

³⁶ Comunicação da Comissão intitulada [Orientações sobre os planos de recuperação e resiliência no contexto do plano REPowerEU \(2023/C 80/01\)](#), pp. 11-12.

³⁷ Comunicação da Comissão intitulada [Orientações sobre os planos de recuperação e resiliência no contexto do plano REPowerEU \(2023/C 80/01\)](#), p 12.

³⁸ Comunicação da Comissão intitulada [Mecanismo de Recuperação e Resiliência: dois anos depois – Um instrumento único no centro da transformação ecológica e digital da UE](#), (COM(2023) 99 final), anexos I e II.

muitas vezes definidos de forma vaga³⁹. Acresce que a decisão de reduzir os pagamentos se determinados marcos ou metas não forem cumpridos continua, em certa medida, a depender de juízos de valor⁴⁰.

65 Além disso, a metodologia estabelece que os elementos dos acordos operacionais (como o mecanismo de verificação e as etapas do acompanhamento) não devem ser considerados requisitos durante a avaliação. Todavia, como o Tribunal salientou já em relatórios de auditoria anteriores, as informações fornecidas no mecanismo de verificação tornam os marcos significativamente mais claros ou mais mensuráveis em comparação com as descrições constantes das decisões de execução do Conselho⁴¹.

66 O inquérito do Tribunal aos organismos de coordenação do MRR revela uma divisão relativamente equilibrada nas opiniões destes sobre se as orientações foram fornecidas em tempo útil e de forma facilmente acessível, bem como se facilitariam a absorção dos fundos. Contudo, 61% dos organismos de coordenação do MRR concordaram ou concordaram totalmente que continuavam a ser necessárias orientações e informações adicionais por parte da Comissão.

Princípio de "não prejudicar significativamente"

67 Tal como se refere no ponto 47, o MRR foi o primeiro instrumento a introduzir o princípio de "não prejudicar significativamente" como condição de financiamento. A Comissão publicou orientações técnicas sobre a aplicação deste princípio em tempo útil. No entanto, durante as visitas de auditoria do Tribunal, as autoridades dos Estados-Membros declararam que era difícil aplicá-lo devido à sua complexidade, apesar do apoio prestado pela Comissão.

68 Os organismos de execução do MRR confirmaram igualmente esta opinião nas suas respostas ao inquérito do Tribunal, com cerca de 60% a considerarem que seriam necessárias mais orientações sobre a aplicação do princípio de "não prejudicar significativamente" para assegurar uma absorção atempada dos fundos do MRR. Em

³⁹ Relatório Especial 21/2022, *Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência – Globalmente adequada, mas subsistem riscos ligados à execução*, ponto 82.

⁴⁰ Relatórios anuais relativos ao exercício de 2022, capítulo 11 "Mecanismo de Recuperação e Resiliência", pontos 11.19 e 11.37.

⁴¹ Relatório Especial 26/2023, *Quadro de acompanhamento do desempenho do Mecanismo de Recuperação e Resiliência – Suficiente para medir os progressos na execução, mas não o desempenho*, pontos 28 a 29.

setembro de 2023, a Comissão publicou estas orientações adicionais⁴². É demasiado cedo para avaliar se dão resposta às dificuldades que os Estados-Membros enfrentaram até à data.

Os Estados-Membros da amostra do Tribunal tomaram medidas para aumentar a capacidade administrativa, mas continuam a enfrentar uma escassez de pessoal

69 Nas suas orientações sobre os PRR, a Comissão salientou que, para assegurar uma execução eficaz, de modo a que as reformas e os investimentos prossigam conforme previsto, os Estados-Membros devem utilizar de forma eficiente os seus recursos e assegurar a existência da necessária capacidade administrativa⁴³.

70 Os Estados-Membros incluídos na amostra do Tribunal previram uma série de medidas para reforçarem a capacidade administrativa necessária à execução do MRR. Estas incidiam designadamente no recrutamento de pessoal adicional, a prestação de apoio operacional e a simplificação dos procedimentos administrativos. Contudo, persistem algumas dificuldades, como a seguir se ilustra:

- O PRR de Espanha previu reformas específicas para modernizar a administração pública do país através do reforço do quadro de contratação pública, da melhoria dos procedimentos de recrutamento e do desenvolvimento de um sistema de gestão e acompanhamento da execução do MRR. No entanto, a conclusão de algumas medidas não foi tão rápida como se esperava, nomeadamente a de uma reforma destinada a reforçar a capacidade da administração para atrair e reter pessoal, que foi finalmente aprovada pelo Parlamento espanhol em dezembro de 2023. Além disso, em abril de 2023, um relatório da instituição superior de controlo espanhola assinalou dificuldades no planeamento adequado do pessoal e na capacidade de garantir a existência de recursos adequados (especialmente ao nível regional) para a execução do MRR⁴⁴.

⁴² Comunicação da Comissão intitulada *Orientações técnicas sobre a aplicação do princípio de "não prejudicar significativamente" ao abrigo do Regulamento que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência*, C(2023) 6454 final.

⁴³ Documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado *Guidance to member states – Recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12 final, parte 1/2, p. 45.

⁴⁴ Tribunal de Contas espanhol, *Informe de fiscalización sobre las medidas adoptadas en el ámbito autonómico para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, nº 1.515.

- O PRR da Roménia incluiu um conjunto de reformas destinadas a melhorar a qualidade da sua administração pública. A Roménia cumpriu o marco relacionado com o estabelecimento do quadro institucional do PRR e o mandato jurídico dos organismos competentes. Foram apresentadas várias propostas para reorganizar o seu organismo de coordenação do MRR, nomeadamente para aumentar o pessoal envolvido na gestão dos fundos do Mecanismo. Todavia, em maio de 2023, este reforço de pessoal não correspondia ao que o organismo de coordenação do MRR tinha considerado como o necessário para a execução do Mecanismo.
- Itália concluiu um conjunto de reformas da sua administração pública, nomeadamente em relação aos procedimentos de recrutamento, à criação do sistema informático de acompanhamento e gestão da execução do MRR e à simplificação dos procedimentos administrativos. Previu igualmente um marco importante relativo ao reforço da capacidade administrativa dos órgãos do poder local⁴⁵. No entanto, em março de 2023, a instituição superior de controlo italiana assinalou desafios relacionados com a elevada rotação do pessoal recrutado e salientou que os procedimentos de execução do PRR eram complexos, não dispondo ainda muitas autoridades do pessoal necessário⁴⁶.
- A Eslováquia executou uma reforma destinada a reforçar a capacidade administrativa, tanto ao nível local como nacional. Este processo implicou a aprovação da base jurídica que estabelece os organismos competentes e a definição das suas funções e responsabilidades, bem como a análise da configuração organizativa dos serviços responsáveis pela execução do PRR. A autoridade de auditoria eslovaca salientou, em outubro de 2022, deficiências relacionadas com as estruturas organizativas e os níveis de pessoal, bem como a falta de orientações suficientes no plano nacional, em especial no que diz respeito à garantia da realização de controlos internos adequados⁴⁷.

⁴⁵ Ver também [Relatórios Anuais](#) sobre a execução do orçamento da UE e sobre as atividades financiadas pelos nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativos ao exercício de 2022, ponto 11.33 e caixa 11.3.

⁴⁶ Tribunal de Contas italiano, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*.

⁴⁷ Autoridade Nacional de Execução e Coordenação da Eslováquia, Resumo das auditorias realizadas nos termos do artigo 22º, nº 2, alínea c), do Regulamento (UE) 2021/241 e do anexo III da convenção de financiamento, outubro de 2022.

Os Estados-Membros e a Comissão criaram sistemas para acompanhar os progressos na execução, mas não é feito um seguimento sistemático dos atrasos

71 Nos seus PRR, os Estados-Membros devem definir disposições que possibilitem um acompanhamento e uma execução eficazes destes planos, designadamente o calendário, os marcos e as metas previstos e os indicadores conexos⁴⁸. Tal como o Tribunal assinalou no seu relatório especial sobre o quadro de acompanhamento do desempenho do MRR⁴⁹, a Comissão e os Estados-Membros conseguiram criar rapidamente sistemas informáticos e estruturas de governação e controlo para o MRR.

72 O inquérito do Tribunal aos organismos de coordenação do MRR mostra que os Estados-Membros adotaram diferentes estratégias na conceção dos seus sistemas informáticos de acompanhamento da execução. Na maioria dos casos, os resultados do inquérito evidenciam a capacidade dos sistemas informáticos para acompanharem o progresso do cumprimento dos marcos e das metas em qualquer altura, tanto no que se refere ao Estado-Membro no seu conjunto como aos destinatários finais. Não obstante, dos quatro Estados-Membros incluídos na amostra, a Roménia e a Eslováquia constituem uma exceção, uma vez que os seus sistemas de acompanhamento não conseguiram fornecer este tipo de informações discriminadas. Além disso, o sistema informático da Roménia não foi utilizado por todos os ministérios responsáveis pela execução e, por isso, não continha informações exaustivas nesta matéria. Por conseguinte, o organismo de coordenação do MRR nem sempre dispunha de informações atempadas sobre os progressos das medidas em causa, o que lhe teria permitido corrigir eventuais atrasos e facilitar a absorção dos fundos. À data da auditoria do Tribunal, ambos os Estados-Membros estavam a criar novos sistemas de acompanhamento.

73 Além disso, cerca de metade dos participantes no inquérito do Tribunal indicaram que os seus sistemas de acompanhamento não incluíam um "sistema de alerta precoce" que os notificasse de atrasos nos progressos para o cumprimento dos marcos ou das metas antes das respetivas datas-limite ou que assinalasse a reversão de medidas relacionadas com marcos e metas anteriormente cumpridos de forma

⁴⁸ Artigo 18º, nº4, alínea p), e artigo 19º, nº 3, alínea h), do [Regulamento MRR](#).

⁴⁹ [Relatório Especial 26/2023](#), *Quadro de acompanhamento do desempenho do Mecanismo de Recuperação e Resiliência – Suficiente para medir os progressos na execução, mas não o desempenho*, pontos 54 a 57.

satisfatória. O [anexo III](#) apresenta os resultados pormenorizados do inquérito do Tribunal sobre os sistemas de acompanhamento.

74 O Regulamento MRR⁵⁰ exige que os Estados-Membros apresentem um relatório duas vezes por ano sobre os progressos realizados na execução dos seus PRR. O objetivo deste relatório é fazer um balanço exaustivo da execução de todos os planos e permitir à Comissão detetar os potenciais riscos a visar com os Estados-Membros. Na sua análise dos relatórios semestrais apresentados pelos Estados-Membros, o Tribunal constatou que nem todos forneceram sistematicamente informações exaustivas sobre os motivos dos atrasos na concretização dos marcos e das metas. Em vez disso, as informações limitam-se, em muitos casos, a descrições gerais das medidas tomadas. Além disso, a Comissão observou igualmente que as informações comunicadas pelos Estados-Membros sobre os progressos realizados na concretização dos marcos e das metas eram, por vezes, incorretas.

75 Se a Comissão dispuser de informações incompletas e inexatas, fica limitada na sua ação para resolver atempadamente as causas subjacentes dos atrasos e atenuar os riscos daí resultantes para a absorção. Apesar de a Comissão manter um contacto regular com os Estados-Membros, não lhes solicita sistematicamente que forneçam informações sobre as medidas tomadas para fazer face aos atrasos ou às dificuldades enfrentadas na concretização dos marcos e das metas. No entanto, a Comissão executa o MRR em regime de gestão direta e assume a responsabilidade final.

A conceção do MRR implica riscos para a absorção dos fundos e a conclusão das medidas até 31 de agosto de 2026

76 Um dos objetivos da presente auditoria era assinalar, numa fase precoce, quaisquer riscos que afetem a execução do MRR dentro do prazo regulamentar e, portanto, a concretização dos objetivos do Mecanismo a longo prazo. Por conseguinte, o Tribunal analisou se existem riscos no que respeita à absorção na segunda metade do período de execução. No âmbito do seu exame, prestou especial atenção aos riscos para a conclusão das medidas, uma vez que estas são um elemento fundamental para a concretização dos objetivos do MRR. Avaliou igualmente se os desembolsos dos fundos refletem os progressos realizados no cumprimento dos marcos e das metas.

⁵⁰ Artigo 27º do [Regulamento MRR](#).

A quantidade e natureza dos marcos e das metas ainda por cumprir criam riscos para a absorção dos fundos e a conclusão das medidas

77 Em conformidade com o Regulamento MRR, os PRR nacionais estabelecem, nomeadamente, marcos, metas e um calendário para a execução das reformas e dos investimentos, a concluir até 31 de agosto de 2026⁵¹. Além disso, as decisões de execução do Conselho para cada Estado-Membro comportam uma data indicativa para o cumprimento de cada marco e meta.

O número elevado de marcos e metas a alcançar na segunda metade do período de execução cria riscos para a absorção dos fundos e a conclusão das medidas

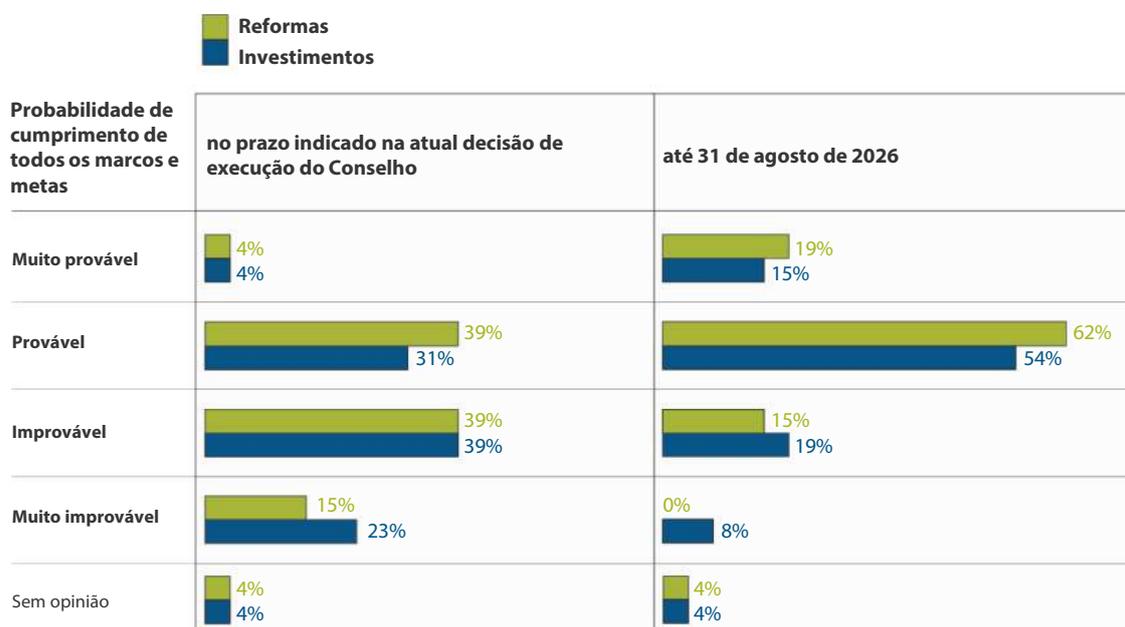
78 O Tribunal analisou a distribuição dos marcos e das metas ao longo do tempo e, em especial, a proporção dos que ainda devem ser cumpridos na segunda metade do período de execução do MRR.

79 O número de marcos e metas a alcançar não está repartido uniformemente ao longo do período de execução do MRR. Os 73 pedidos de pagamento apresentados até ao final de 2023 incidiam sobre 1 750 marcos e metas, apenas cerca de 28% dos 6 234 previstos nas decisões de execução iniciais do Conselho. As dificuldades e os atrasos enfrentados pelos Estados-Membros no cumprimento dos seus marcos e metas até às datas indicadas nas decisões de execução do Conselho, até mesmo na fase inicial do MRR (ver ponto 27), revelam que existe um risco para a absorção dos fundos e que as medidas não serão concluídas como previsto, tendo em conta o efeito cumulativo esperado destes atrasos.

80 Para completar a análise do Tribunal, o inquérito realizado continha perguntas sobre a probabilidade de os marcos e as metas serem alcançados até à data indicada na decisão de execução do Conselho correspondente e de as medidas estarem concluídas até ao final do período de execução do MRR (ver *figura 8*). O Tribunal observa que apenas dois Estados-Membros consideraram que era provável que todos os marcos e as metas de investimento fossem alcançados até à data indicada na decisão de execução do Conselho.

⁵¹ Artigo 18º do Regulamento MRR.

Figura 8 – Probabilidade de alcançar os marcos e as metas nos prazos previstos



Fonte: inquérito do TCE aos organismos de coordenação do MRR.

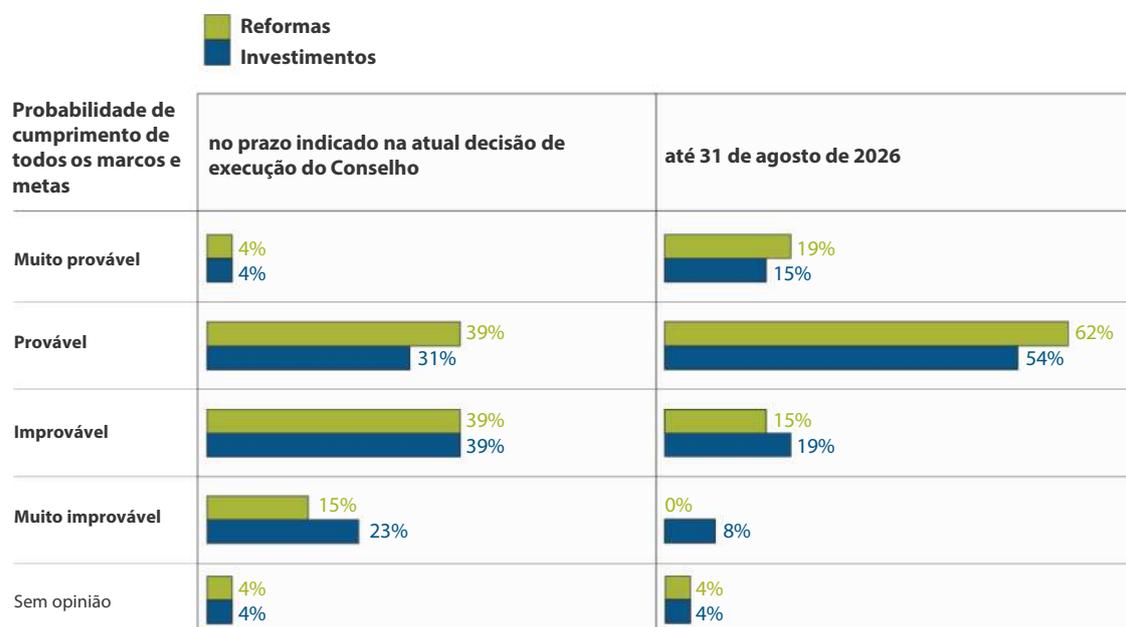
A transição das reformas para os investimentos e a conclusão da fase final de execução aumentam o risco de atrasos

81 Os PRR iniciais continham 2 530 medidas, das quais 1 541 eram investimentos e 989 eram reformas. A maioria dos Estados-Membros decidiu começar pelas reformas, uma vez que muitas vezes estas eram importantes para facilitar a execução eficiente e eficaz dos investimentos⁵², que, na maioria dos casos, foram previstos para uma fase posterior, tal como confirmado pela Comissão⁵³ (ver *figura 9*).

⁵² Documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado *Guidance to member states – Recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12 final, parte 1/2, p. 15.

⁵³ Comunicação da Comissão intitulada *Reforçar a UE através de reformas e investimentos ambiciosos* (COM (2024) 82 final), p. 4.

Figura 9 – Número de reformas e investimentos a concluir por trimestre (2020-2026)



Fonte: TCE, a partir da base de informações da base de dados FENIX, da Comissão.

82 Os Estados-Membros planearam cumprir marcos e metas relacionados com 14% de todas as reformas e 39% de todos os investimentos previstos durante o ano de 2026, nos últimos oito meses do período de execução do MRR. Uma análise por Estado-Membro revela que 16 deles planearam cumprir marcos e metas relacionados com, pelo menos, 30% dos seus investimentos apenas em 2026, indo esta proporção de 30% no caso de Espanha a 62% no de Itália e 70% no da Polónia (ver o [anexo IV](#)).

83 Os investimentos, especialmente em infraestruturas, podem ser de natureza bastante complexa e são em geral mais sensíveis a atrasos causados por circunstâncias externas, que escapam ao controlo dos Estados-Membros. Assim, é provável que o diferimento dos investimentos agrave ainda mais o risco de atrasos e de abrandamento da absorção. Ao apresentar a sua avaliação intercalar, a Comissão reconheceu que a segunda metade da execução do MRR será mais difícil do que a primeira, uma vez que os investimentos chegam a uma fase crítica na sua execução⁵⁴.

⁵⁴ Comissão, *Statements by Executive Vice-President Dombrovskis and Commissioner Gentiloni at the press conference on the mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility*, 21 de fevereiro de 2024.

84 Além disso, o Tribunal observa que, no início do MRR, os marcos e as metas diziam respeito às fases iniciais de execução (como a adoção de legislação, a publicação de convites à apresentação de propostas ou de avisos de concursos públicos ou, ainda, a seleção de projetos), ao passo que na segunda metade do período de execução do Mecanismo são frequentemente de natureza mais complexa e difícil, uma vez que se referem às fases finais de execução (como a conclusão de reformas ou de investimentos em infraestruturas, ou mesmo, por vezes, os respetivos resultados).

85 Mais importante ainda, os marcos e as metas da segunda metade do período de execução do MRR estão amiúde mais intimamente ligados à conclusão das medidas e à concretização dos objetivos. Por conseguinte, o facto de não serem cumpridos pode constituir um risco para a absorção e a conclusão das medidas em causa. O

quadro 2 mostra exemplos da diferença entre os penúltimos e os últimos marcos/metras de algumas medidas dos Estados-Membros incluídos na amostra.

Quadro 2 – Exemplos de diferenças entre os penúltimos e os últimos marcos/metras dos Estados-Membros da amostra

Estado-Membro	Descrição da medida	Penúltimo marco/penúltima meta	Último marco/última meta do último pedido de pagamento
Itália	Produção de hidrogénio em instalações industriais devolutas	Adjudicação dos projetos para a produção de hidrogénio em zonas industriais abandonadas 1º trim./2023	Concluir pelo menos 10 projetos para a produção de hidrogénio em zonas industriais abandonadas com uma capacidade média de, pelo menos, 1 MW-5 MW cada 2º trim./2026
Roménia	Sistemas integrados de atenuação dos riscos de inundação nas bacias hidrográficas florestais	Deve ser adotada a conceção do projeto para as obras de modernização relativas à proteção contra inundações 1º trim./2023	O projeto de modernização da proteção contra inundações deve ser concluído 2º trim./2026

Estado-Membro	Descrição da medida	Penúltimo marco/ penúltima meta	Último marco/ última meta do último pedido de pagamento
Eslováquia	Melhoria do desempenho das instituições de ensino superior eslovacas – Reforma 5: concentração de excelentes capacidades educativas e de investigação	Começar a reunir universidades em unidades de maior dimensão 4º trim./2021	Conclusão do processo de fusão das unidades de investigação 2º trim./2026
Espanha	Programa de reabilitação energética dos edifícios	Adjudicação da renovação de edifícios residenciais e não residenciais, para alcançar, em média, uma redução da procura de energia primária de, pelo menos, 30% 4º trim./2023	Conclusão da renovação de edifícios residenciais e não residenciais, para alcançar, em média, uma redução da procura de energia primária de, pelo menos, 30% 2º trim./2026

Fonte: TCE, com base nas decisões de execução do Conselho.

Os desembolsos não refletem necessariamente a quantidade e a importância dos marcos e das metas abrangidos

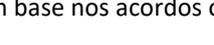
86 De um modo geral, o desembolso do financiamento deve refletir os progressos realizados na concretização dos marcos e das metas⁵⁵. Todos os pagamentos realizados após o pré-financiamento inicial se baseiam no cumprimento dos marcos e das metas constantes do pedido de pagamento correspondente. O montante de cada pagamento e os marcos e as metas a cumprir para o receber são definidos nas decisões de execução do Conselho.

⁵⁵ Documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado *Guidance to member states – Recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12 final, parte 1/2, p. 35.

87 Os perfis de pagamento são o resultado de negociações com o Estado-Membro em causa. Embora tenham em conta a quantidade e a importância dos marcos e das metas⁵⁶, os perfis de pagamento não os refletem necessariamente. Até ao final de 2023, a Comissão tinha desembolsado 37% da dotação total do MRR (subvenções e empréstimos), incluindo os pré-financiamentos já apurados, em contrapartida do cumprimento satisfatório de 19% de todos os marcos e as metas (ver [figura 10](#)).

⁵⁶ [Relatório Especial 21/2022, Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência – Globalmente adequada, mas subsistem riscos ligados à execução](#), ponto 73.

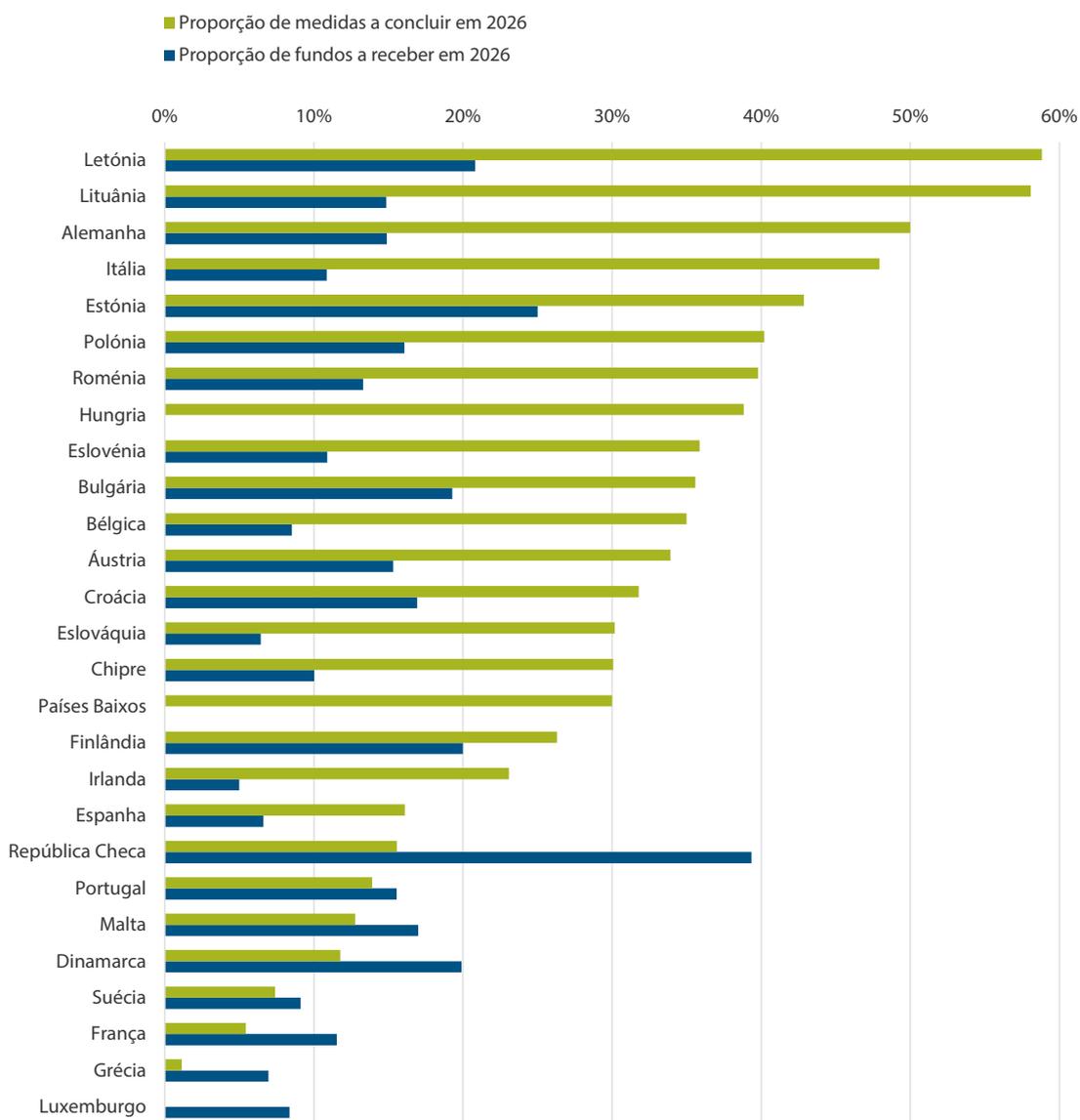
Figura 10 – Desembolsos do MRR para o cumprimento satisfatório dos marcos e das metas (situação no final de 2023)

	Proporção de financiamento desembolsado	Proporção de marcos e metas cumpridos de forma satisfatória	Número total de marcos e metas	Marcos e metas cumpridos de forma satisfatória até ao último trimestre de 2023
França	 59%	 53%	 175	 93
Portugal	 48%	 28%	 341	 96
Espanha	 46%	 29%	 416	 121
Itália	 46%	 34%	 525	 178
Grécia	 40%	 26%	 331	 87
Croácia	 38%	 28%	 371	 104
UE-27	 37%	 19%	 2 159	 679
Eslováquia	 33%	 30%	 196	 58
Luxemburgo	 32%	 41%	 63	 26
Estónia	 30%	 23%	 124	 29
Lituânia	 29%	 16%	 191	 31
Eslovénia	 24%	 31%	 209	 64
Áustria	 23%	 26%	 171	 44
Dinamarca	 22%	 32%	 77	 25
Bulgária	 22%	 6%	 346	 22
Roménia	 21%	 14%	 507	 70
Malta	 19%	 14%	 138	 19
Alemanha	 17%	 28%	 129	 36
República Checa	 15%	 15%	 244	 37
Letónia	 12%	 4%	 214	 9
Chipre	 8%	 5%	 271	 14
Bélgica	 0%	 0%	 210	 0
Finlândia	 0%	 0%	 140	 0
Hungria	 0%	 0%	 270	 0
Irlanda	 0%	 0%	 109	 0
Países Baixos	 0%	 0%	 127	 0
Polónia	 0%	 0%	 283	 0
Suécia	 0%	 0%	 56	 0

Fonte: TCE, com base nos acordos operacionais e na grelha de avaliação da recuperação e resiliência da Comissão.

88 Além disso, em 2026, vários Estados-Membros terão de concluir mais de 50% das suas medidas, mas a maioria deles receberá menos de 20% do seu financiamento total para o efeito (ver [figura 11](#)).

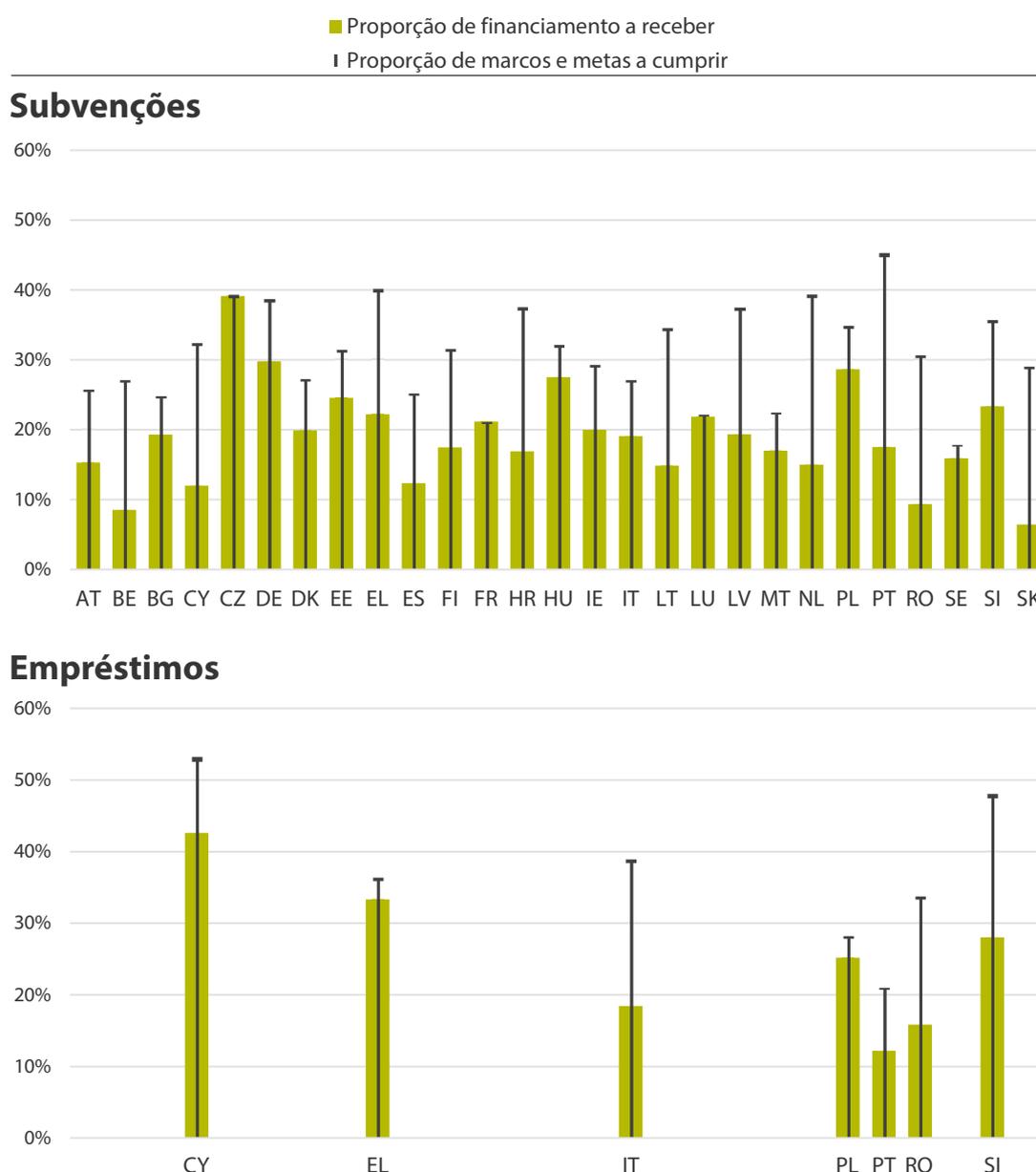
Figura 11 – Proporção de medidas com marcos e metas a cumprir comparada com a proporção de fundos a receber em 2026



Fonte: TCE, a partir da base de informações da base de dados FENIX.

89 Além disso, a relação entre os pagamentos recebidos e os marcos e as metas alcançados difere consideravelmente entre os Estados-Membros (ver ponto 86). Por exemplo, os dois últimos pedidos de pagamento de Portugal representam 18% do financiamento total do MRR, mas exigirão o cumprimento de 45% de todos os marcos e as metas incluídos no seu PRR. Esta relação é semelhante no caso de outros países, como os Países Baixos (15% do financiamento para 39% dos marcos e das metas), a Eslováquia (6% para 29%), a Roménia (9% para 31%) e a Croácia (17% para 38%) (ver figura 12).

Figura 12 – Análise do penúltimo e do último pedidos de pagamento



Fonte: TCE, com base nas decisões de execução do Conselho.

90 O facto de o MRR ser concebido de forma a que os desembolsos não reflitam necessariamente o número e a importância dos marcos e das metas pode criar o risco de uma parte significativa do financiamento do Mecanismo ser paga sem que os Estados-Membros tenham concluído as medidas correspondentes. De acordo com o Regulamento MRR, os PRR estabelecem, entre outros elementos, um calendário indicativo para a execução das reformas e dos investimentos, a concluir até 31 de agosto de 2026⁵⁷. O Tribunal salienta, contudo, que o Regulamento MRR não prevê a possibilidade de se recuperar financiamento associado a marcos e metas já alcançados se as medidas não forem concluídas, o que põe em risco o cumprimento dos objetivos do Mecanismo e, portanto, os interesses financeiros da UE nos casos em que os Estados-Membros não concluem as medidas acordadas.

⁵⁷ Artigo 18º, nº 4, alínea a), do [Regulamento MRR](#).

Conclusões e recomendações

91 O Tribunal conclui que, nas fases iniciais da execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), o pré-financiamento facilitou o desembolso dos fundos. No entanto, posteriormente, a absorção dos fundos sofreu atrasos por várias razões. O Tribunal constata que, apesar de a Comissão e os Estados-Membros terem reagido a estes atrasos, subsistem riscos para a absorção dos fundos e a conclusão das medidas na segunda metade da execução do MRR.

92 O pré-financiamento de 13%, no máximo, previsto na legislação foi justificado à luz da crise em que o MRR surgiu e permitiu que os fundos fossem rapidamente desembolsados à maioria dos Estados-Membros (ver pontos **18** a **19**). Porém, o Tribunal constatou que, em geral, a absorção do financiamento do MRR registou atrasos na primeira metade do período de execução do Mecanismo, embora a celeridade fosse essencial para a recuperação da crise. Em dezembro de 2023, o número de pedidos de pagamento apresentados à Comissão era consideravelmente inferior ao previsto nos acordos operacionais. Contudo, os atrasos variavam entre os Estados-Membros tanto em termos da sua duração, como do número de pedidos de pagamento apresentados, do financiamento solicitado e dos marcos e das metas alcançados (ver pontos **21** a **27**).

93 Vários fatores contribuíram para os atrasos, incluindo circunstâncias externas, como o aumento dos preços e as falhas no aprovisionamento, bem como o tempo necessário para executar as medidas (em especial medidas referentes a projetos de infraestruturas inovadores ou de grande dimensão), que foram subestimadas quando da seleção das medidas a incluir nos planos de recuperação e resiliência. Além disso, certas regras de execução do MRR e as interpretações divergentes quanto à sua aplicação aumentaram o tempo necessário para executar as medidas (ver pontos **28** a **52**).

94 Acresce que quase metade dos fundos do MRR desembolsados aos 15 Estados-Membros que disponibilizaram informações sobre a matéria ainda não chegaram aos destinatários finais. Adicionalmente, os outros sete Estados-Membros que receberam fundos não forneceram informações completas e coerentes sobre a localização atual deste apoio. Finalmente, a definição do termo "destinatário final" deixa margem para interpretações e foi aplicada de forma diferente para medidas semelhantes (ver pontos **53** a **56**).

Recomendação 1 – Assegurar uma aplicação uniforme da definição de "destinatário final"

A Comissão deve assegurar que os Estados-Membros têm um entendimento comum do que constitui um "destinatário final" e o aplicam de modo uniforme

Prazo de execução: 2024

95 A Comissão e os Estados-Membros tomaram algumas medidas para facilitar a absorção dos fundos, mas subsistem riscos. As alterações introduzidas nos planos de recuperação e resiliência, embora proporcionem a oportunidade de ultrapassar os problemas sinalizados durante a execução, não devem diminuir a ambição global dos planos. O impacto destas alterações na absorção ainda não é visível (ver [57](#) a [63](#)).

96 A Comissão publicou a metodologia de avaliação do cumprimento satisfatório dos marcos e das metas dois anos após o início do período de execução do MRR. Não obstante, subsistem incertezas quanto à redução dos pagamentos por incumprimento de determinados marcos ou metas, uma vez que a metodologia deixa margem para diferentes interpretações. As orientações sobre a aplicação do princípio de "não prejudicar significativamente" foram fornecidas em tempo útil, mas as autoridades nacionais consideraram-nas difíceis de aplicar devido à sua complexidade e novidade (ver pontos [64](#) a [68](#)).

97 Os Estados-Membros também tomaram medidas para reforçarem a sua capacidade administrativa, em especial através do recrutamento de pessoal adicional, mas persistem alguns desafios (ver pontos [69](#) a [70](#)). A Comissão e os Estados-Membros criaram sistemas para acompanhar a execução do MRR, mas as informações prestadas estavam por vezes incompletas. Apesar de a Comissão manter um contacto regular com os Estados-Membros, não lhes solicita sistematicamente que forneçam informações sobre as medidas tomadas para fazer face aos atrasos. No entanto, a Comissão executa o MRR em regime de gestão direta e assume a responsabilidade final (ver pontos [71](#) a [75](#)).

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

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

Prazo de execução: 2024

98 Na segunda metade do período de execução do MRR, é provável que a quantidade e a natureza dos marcos e das metas a alcançar, bem como a transição das reformas para os investimentos, coloquem dificuldades adicionais à absorção atempada dos fundos. Tendo em conta os atrasos já registados até ao final de 2023, o Tribunal considera que existe o risco de nem todas as medidas planeadas serem concluídas dentro do prazo de execução do MRR (ver pontos **78** a **85**).

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;
- c) atenuar o risco de financiamento de medidas não concluídas.

Prazo de execução: 2024

99 O Tribunal observou igualmente que o montante dos fundos recebidos pelos Estados-Membros não reflete necessariamente a quantidade e a importância dos marcos e das metas alcançados. Além disso, a relação entre o financiamento e o cumprimento dos marcos e das metas difere entre os Estados-Membros, o que pode levar a que uma parte significativa dos fundos seja paga para medidas que podem não vir a ser concluídas. Esta situação coloca riscos, pois o Regulamento MRR não prevê a possibilidade de se recuperar financiamento associado a marcos e metas já alcançados se as medidas não forem concluídas (ver pontos **86** a **90**).

Recomendação 4 – Reforçar a conceção de futuros instrumentos baseados num financiamento não associado aos custos para permitir uma melhor absorção

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

- a) assegure que existe uma ligação próxima entre os desembolsos e os progressos realizados na concretização dos objetivos;
- b) preveja a possibilidade de recuperar fundos se as medidas não forem concluídas.

Prazo de execução: ao conceber instrumentos baseados num financiamento não associado aos custos

O presente relatório foi adotado pela Câmara IV, presidida por Mihails Kozlovs, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, em 4 de julho de 2024.

Pelo Tribunal de Contas

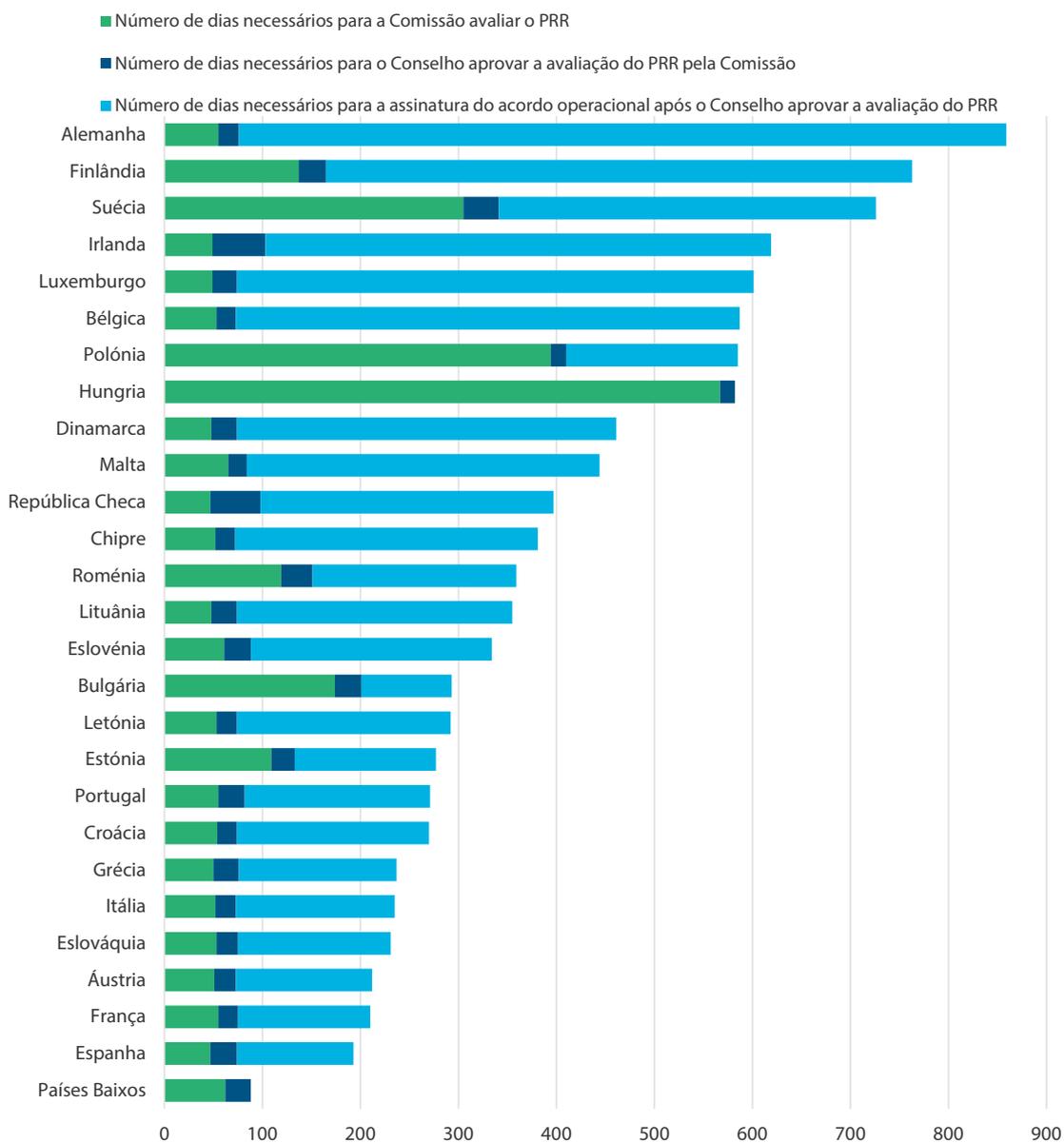
Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Principais informações relativas aos inquéritos do TCE aos Estados-Membros

Destinatários	Tema	Amostra	Período	Taxa de resposta
Organismos de coordenação do MRR	Absorção dos fundos em geral	27 Estados-Membros	Abril – junho 2023	96%
Organismos de execução do MRR		20 Estados-Membros relativamente aos quais o Tribunal obteve contactos pertinentes		61%
Autoridades de auditoria		27 Estados-Membros		70%

Anexo II – Número de dias necessários para as diferentes etapas processuais



Fonte: TCE, com base na grelha de avaliação da recuperação e resiliência da Comissão.

Anexo III – Funcionalidades dos sistemas informáticos nacionais para acompanhar a absorção dos fundos do MRR em cada país

■ Sim ■ Não ■ Não aplicável

Acompanhamento dos progressos no cumprimento dos marcos e das metas em qualquer altura



Indicação do nível de execução dos fundos para cada destinatário final



Panorâmica da absorção dos fundos ao nível nacional



Panorâmica da absorção dos fundos ao nível do destinatário final



Sinalização dos eventuais atrasos em cada fase de execução, mesmo antes de se atingir o prazo para o cumprimento do marco ou da meta em causa



Panorâmica da absorção dos fundos ao nível regional



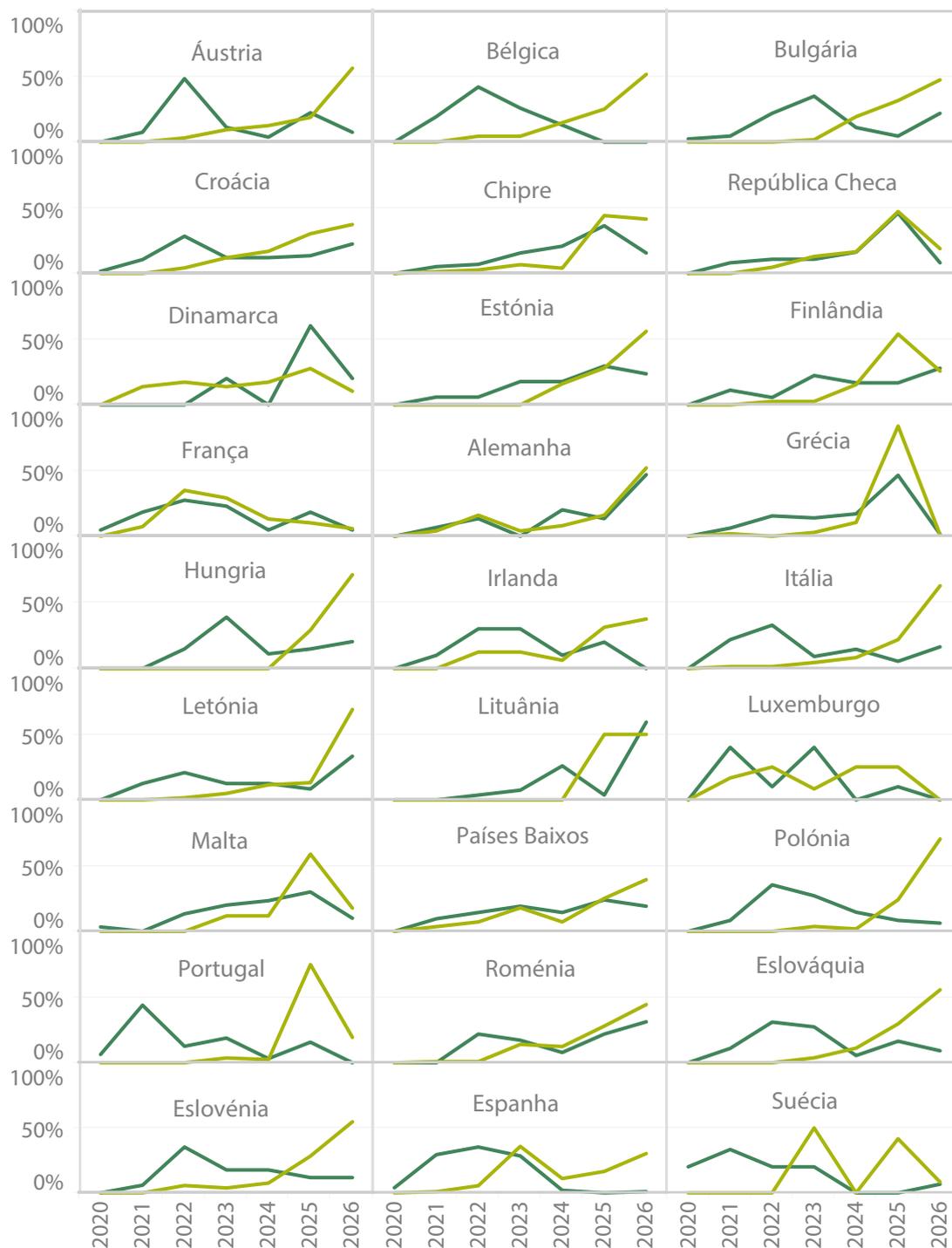
Controlos para detetar uma eventual reversão dos marcos e das metas anteriormente cumpridos



Fonte: inquérito do TCE aos organismos de coordenação do MRR.

Anexo IV – Percentagem de reformas e investimentos a realizar, por ano e por Estado-Membro

Legenda: ■ Investimento ■ Reforma



Fonte: TCE, com informações da base de dados FENIX.

Siglas

MRR: Mecanismo de Recuperação e Resiliência

PRR: plano de recuperação e resiliência

Glossário

Absorção: medida em que os Estados-Membros receberam da Comissão financiamento do MRR pelo cumprimento satisfatório dos marcos e das metas.

Acompanhamento: observação e verificação sistemáticas dos progressos realizados na concretização de um objetivo, em parte através de indicadores.

Acordo operacional: acordo celebrado entre a Comissão e um Estado-Membro sobre questões técnicas relacionadas com a execução do respetivo plano de recuperação e resiliência.

Destinatário final: pessoa ou entidade jurídica que recebe fundos do MRR para executar uma medida incluída no plano de recuperação e resiliência de um Estado-Membro.

Eficácia: grau de cumprimento dos objetivos visados através das atividades realizadas.

Fundo de Coesão: fundo da UE que visa reduzir as disparidades económicas e sociais na União através do financiamento de investimentos nos Estados-Membros cujo Rendimento Nacional Bruto por habitante é inferior a 90% da média da UE.

Investimento: despesa dedicada a uma atividade, a um projeto ou a outra ação abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento MRR que seja suscetível de produzir resultados benéficos para a sociedade, a economia e/ou o ambiente.

Marco: medida qualitativa dos progressos no sentido da realização de uma reforma ou de um investimento.

Mecanismo de Recuperação e Resiliência: mecanismo de apoio financeiro da UE para atenuar o impacto económico e social da pandemia de COVID-19, estimular a recuperação e dar resposta aos desafios de um futuro mais ecológico e digital.

Meta: medida quantitativa dos progressos no sentido da realização de uma reforma ou de um investimento.

Plano de recuperação e resiliência: documento que descreve as reformas e os investimentos que um Estado-Membro tenciona realizar ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

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

Reforma: ação ou processo de introdução de alterações e melhorias com impacto significativo ao nível da produção de efeitos duradouros no funcionamento de um mercado ou de uma política; no funcionamento ou nas estruturas de uma instituição ou administração; ou nos progressos realizados na concretização dos objetivos das políticas pertinentes, como o crescimento e o emprego, a resiliência e a dupla transição.

Resultado: efeito imediato de um projeto ou programa após a sua conclusão, por exemplo o aumento da empregabilidade dos participantes em cursos ou a melhoria da acessibilidade na sequência da construção de uma nova estrada.

Resultados: medida em que uma ação, projeto ou programa financiado pela UE cumpre os objetivos e obtém uma boa relação custo-benefício.

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.

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2024-13>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2024-13>

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria IV – Regulamentação dos mercados e economia competitiva, presidida pelo Membro do TCE Mihails Kozlovs. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Ivana Maletić, com a colaboração de Sandra Diering, chefe de gabinete, e Tea Vlainić, assessora de gabinete; Juan Ignacio González Bastero, responsável principal; Giorgos Tsikkos, responsável de tarefa; Felipe Andrés Miguélez, Sorana Rotta e Valentina-Adriana Visan, auditores. Michael Pyper prestou assistência linguística e Alexandra-Elena Mazilu apoio gráfico.



Ivana Maletić



Sandra Diering



Tea Vlainić



Juan Ignacio Gonzales
Bastero



Giorgios Tsikkos



Sorana Rotta



Valentina-Adriana Visan



Michael Pyper

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2024

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.

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.

HTML	ISBN 978-92-849-2500-1	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/849661	QJ-AB-24-013-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2517-9	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/077236	QJ-AB-24-013-PT-N

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) foi criado em resposta à pandemia de COVID-19, tendo sido dotado de um montante de 724 mil milhões de euros.

O Tribunal auditou a absorção dos fundos do MRR e concluiu que esta está a avançar com atrasos.

Embora a Comissão e os Estados-Membros tenham tomado medidas para os eliminar, subsistem riscos no que diz respeito à conclusão das medidas e, por conseguinte, à concretização dos objetivos do MRR.

O Tribunal constatou que o Regulamento MRR não prevê a possibilidade de recuperação de fundos se as medidas não forem concluídas e que os desembolsos aos Estados-Membros não refletem necessariamente a quantidade e a importância dos marcos e das metas alcançados.

O Tribunal recomenda, nomeadamente, que a Comissão forneça orientações adicionais sempre que necessário, verifique se as medidas foram realmente concluídas e reforce a conceção de futuros instrumentos semelhantes para facilitar a absorção dos fundos.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

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

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/contact
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors