

Relatório Especial

Quadro de acompanhamento do desempenho do Mecanismo de Recuperação e Resiliência

Suficiente para medir os progressos na execução,
mas não o desempenho



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-VIII
Introdução	01-13
Principais características do Mecanismo de Recuperação e Resiliência	01-05
Quadro de acompanhamento, comunicação de informações e avaliação do MRR	06-07
Funções e responsabilidades no contexto do acompanhamento e avaliação do MRR e da comunicação de informações sobre o mecanismo	08-13
Responsabilidades da Comissão	08-11
Responsabilidades dos Estados-Membros	12-13
Âmbito e método da auditoria	14-21
Observações	22-93
Os marcos e metas e os indicadores comuns ajudam a medir os progressos na execução, mas não chegam para avaliar o desempenho global	22-51
Os marcos e metas do MRR medem os progressos na execução do mecanismo, embora com limitações	26-36
Os indicadores comuns estão claramente definidos, mas dão uma visão incompleta das realizações e dos resultados do MRR	37-48
Os marcos e metas e os indicadores comuns são complementares, mas não abrangem plenamente todos os aspetos do desempenho do MRR	49-51
De um modo geral, a Comissão e os Estados-Membros tomaram medidas para garantir a qualidade dos dados, mas subsistem lacunas	52-72
A Comissão e os Estados-Membros conseguiram criar rapidamente sistemas informáticos e estruturas de governação e controlo para o MRR	54-57
Em geral, os dados comunicados relativamente aos marcos e metas são acompanhados e auditados de forma adequada, mas subsistem riscos para a sua fiabilidade	58-63

Os dados comunicados sobre os indicadores comuns têm problemas de qualidade 64-72

Na sua maioria, as obrigações de comunicação de informações foram cumpridas, mas os dados sobre os progressos são escassos até à data e a grelha de avaliação apresenta insuficiências 73-93

A grelha de avaliação é de fácil utilização, mas tem problemas de qualidade dos dados e certos aspetos carecem de transparência 74-83

Os primeiros relatórios da Comissão sobre a execução do MRR ainda não conseguiram incluir muitas informações sobre os progressos efetuados 84-90

De modo geral, os primeiros relatórios dos Estados-Membros sobre o MRR cumpriam as obrigações de comunicação de informações, mas não incluíam todos os dados pertinentes 91-93

Conclusões e recomendações 94-103

Anexos

Anexo I – Os seis pilares do MRR e os domínios de intervenção subjacentes

Anexo II – Conteúdos relacionados com o PRR nos relatórios da Comissão

Anexo III – Diálogo sobre recuperação e resiliência entre a Comissão e o Parlamento (2021-2022)

Siglas, acrónimos e designações abreviadas

Glossário

Respostas finais da Comissão

Cronologia

Equipa de auditoria

Síntese

I 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): o [Instrumento de Recuperação da União Europeia](#) (IRUE). O seu elemento central é o [Mecanismo de Recuperação e Resiliência](#) (MRR), criado em fevereiro de 2021, com um montante máximo total de 723 mil milhões de euros, dos quais um máximo de 338 mil milhões de euros sob a forma de subvenções e um máximo de 385 mil milhões de euros sob a forma de empréstimos (a preços de 2022).

II A presente auditoria foi incluída no programa de trabalho anual do Tribunal devido à materialidade e novidade do MRR e à importância, neste contexto, de um quadro sólido de acompanhamento do desempenho. O seu objetivo era examinar se o quadro de acompanhamento do MRR é adequado para medir o desempenho do mecanismo ao longo do tempo. Abrangeu o período compreendido entre a criação do MRR e dezembro de 2022, o que permitiu ao Tribunal avaliar um ciclo de comunicação de informações sobre o desempenho, bem como tirar conclusões e formular recomendações com vista à melhoria do quadro de acompanhamento. Permitiu-lhe, também, contribuir para o debate sobre a conceção e aplicação de quadros deste tipo para instrumentos baseados no financiamento não associado aos custos. Uma vez que os regulamentos que regem o MRR não definem o conceito de "desempenho", o Tribunal utiliza a definição geralmente aplicada no seu trabalho de auditoria: o grau de realização dos objetivos e de otimização dos recursos de uma ação, projeto ou programa financiado pela UE.

III O Tribunal examinou documentação disponível na Comissão, realizou entrevistas com pessoal desta instituição e reuniu-se com autoridades dos cinco Estados-Membros selecionados para a auditoria. Concluiu que o quadro de acompanhamento do MRR mede os progressos na execução, mas não é suficiente para medir o desempenho global do mecanismo.

IV Embora os marcos e metas contribuam para medir os progressos na execução dos investimentos e das reformas, variam em termos de ambição e centram-se, em grande medida, nas realizações e não nos resultados.

V Os indicadores comuns destinam-se a acompanhar e a comunicar os progressos realizados na concretização do objetivo geral e do objetivo específico do MRR. Contudo, não abrangem plenamente os seis pilares do MRR (incorporados no objetivo geral). Também não refletem inteiramente os progressos realizados na concretização

dos marcos e metas associados aos investimentos e, em especial, às reformas. Além disso, à semelhança do que se passa com os marcos e as metas, apenas alguns indicadores comuns medem os resultados e nenhum menciona explicitamente o impacto. O Tribunal considera que os marcos e metas do MRR e os seus indicadores comuns são complementares, mas não abrangem plenamente todos os aspetos do desempenho do mecanismo.

VI Em geral, os dados comunicados relativamente aos marcos e metas são acompanhados e verificados de forma rigorosa, mas subsistem riscos para a sua fiabilidade, especialmente ao nível do destinatário final. Os dados comunicados no âmbito dos indicadores comuns são bastante reduzidos e basearam-se sobretudo em estimativas, estando apenas sujeitos a controlos básicos de plausibilidade por parte da Comissão.

VII De um modo geral, os primeiros relatórios da Comissão e dos Estados-Membros sobre o MRR cumpriram as obrigações de comunicação de informações, mas eram poucos os dados fornecidos sobre o desempenho, uma vez que se estava na fase inicial de execução. A grelha de avaliação da recuperação e resiliência (a seguir designada "grelha de avaliação"), a ferramenta da Comissão para comunicação de informações sobre a execução do MRR, é de fácil utilização, mas regista problemas ao nível da qualidade dos dados e certos aspetos carecem de transparência. Na opinião do Tribunal, o Regulamento MRR não estipula claramente se a comunicação de informações no relatório anual deve mencionar despesas reais em vez de despesas estimadas, e a Comissão apenas comunica as despesas estimadas.

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

- assegurar um quadro abrangente de acompanhamento e avaliação do desempenho;
- melhorar a qualidade dos dados sobre os indicadores comuns;
- aumentar a transparência e a qualidade dos dados comunicados na grelha de avaliação;
- garantir uma comunicação de informações mais elucidativa e coerente, que esteja em conformidade com todos os requisitos jurídicos.

Introdução

Principais características do Mecanismo de Recuperação e Resiliência

01 Em resposta à pandemia de COVID-19, e no decurso de um período de crise grave, foi criado um fundo de recuperação no valor de mais de 800 mil milhões de euros (a preços correntes): o Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE). 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 mil milhões de euros, dos quais 338 mil milhões de euros sob a forma de subvenções e 385 mil milhões de euros sob a forma de empréstimos (a preços de 2022).

02 O âmbito do MRR, segundo a definição do regulamento que o rege², inclui investimentos e reformas ao abrigo dos seis pilares indicados na *figura 1*.

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.

Figura 1 – Os seis pilares do MRR



Transição ecológica



Transformação digital



Crescimento inteligente, sustentável e inclusivo,

incluindo a coesão económica, o emprego, a produtividade, a competitividade, a investigação, o desenvolvimento e a inovação e um mercado interno em bom funcionamento, com PME fortes



Coesão social e territorial



Saúde e resiliência económica, social e institucional, com o objetivo de, entre outros, aumentar a preparação para situações de crise e a capacidade de resposta a situações de crise



Políticas para a próxima geração, as crianças e os jovens, como sejam as políticas para a educação e as competências

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

03 O Regulamento MRR estipula que, em consonância com os seis pilares, o **objetivo geral** do mecanismo³ é promover a **coesão económica, social e territorial** da União, através:

- o da **melhoria da resiliência**, da preparação para situações de crises, da capacidade de ajustamento e do potencial de crescimento dos Estados-Membros;
- o da **atenuação do impacto social e económico** da crise, sobretudo no que diz respeito às mulheres;
- o do contributo para a aplicação do **Pilar Europeu dos Direitos Sociais**;
- o do apoio à **transição ecológica**, do contributo para atingir as metas da União para 2030 em matéria de clima e do cumprimento do objetivo da neutralidade climática da UE até 2050;
- o do contributo para a **transição digital**;

³ Artigo 4º do Regulamento MRR.

- o do reforço da resiliência, da segurança e da sustentabilidade do **sistema energético da União**;
- o assim contribuindo para a **convergência económica e social** ascendente, restaurando e promovendo o **crescimento sustentável** e a integração das economias da UE, favorecendo a criação de **emprego de alta qualidade**;
- o e contribuindo para a **autonomia estratégica da União** a par de uma economia aberta e gerando valor acrescentado europeu.

04 O **objetivo específico** do MRR, definido no regulamento, consiste em prestar apoio financeiro aos Estados-Membros, com vista a atingir os marcos e as metas das reformas e dos investimentos previstos nos planos de recuperação e resiliência (PRR) dos mesmos.

05 Os PRR consistem num conjunto de medidas, que podem ser investimentos ou reformas, agrupadas em componentes. Para cada reforma ou investimento, incluem um ou mais marcos (realizações qualitativas) e/ou metas (realizações quantitativas). As medidas incluídas nestes planos devem referir-se aos domínios de intervenção do MRR, que estão estruturados em seis pilares (ver [figura 2](#); a lista completa dos domínios de intervenção encontra-se no [anexo I](#)). O financiamento recebido pelos Estados-Membros não se baseia em reembolsos de custos, mas no cumprimento satisfatório dos marcos e das metas acordados nos PRR nacionais.

Figura 2 – Estrutura do MRR



Fonte: TCE.

Quadro de acompanhamento, comunicação de informações e avaliação do MRR

06 O acompanhamento, a comunicação de informações e a avaliação são elementos fundamentais para garantir que o financiamento contribui para os objetivos e o impacto pretendidos. O acompanhamento e a comunicação de informações sobre a execução do MRR são definidos no regulamento que o rege⁴ e especificados em maior detalhe em dois atos delegados: um sobre a comunicação das despesas sociais no âmbito deste mecanismo⁵ e outro sobre os indicadores comuns e os elementos da grelha de avaliação da recuperação e resiliência (a seguir designada "grelha de avaliação")⁶.

07 A estrutura criada para acompanhar e comunicar informações sobre a execução e o desempenho do MRR (a que o Tribunal se refere como "quadro de acompanhamento do desempenho do MRR") é composta pelos seguintes elementos principais:

- o **marcos e metas**, que são definidos nas decisões de execução do Conselho e medem a execução das reformas e dos investimentos específicos incluídos nos PRR e, por conseguinte, a concretização do objetivo específico do MRR;
- o **indicadores comuns**, baseados em dados fornecidos pelos Estados-Membros e utilizados para comunicar os progressos do MRR e para acompanhar e avaliar a realização dos seus objetivos gerais e específicos;
- o diferentes **relatórios dos Estados-Membros** apresentados à Comissão e ao público sobre os progressos realizados na execução dos respetivos PRR;
- o diferentes **documentos de comunicação de informações da Comissão** destinados às partes interessadas e ao público, entre os quais a grelha de avaliação.

⁴ Artigos 16º, 29º, 30º e 31º do Regulamento MRR.

⁵ [Regulamento Delegado \(UE\) 2021/2105 da Comissão](#), de 28 de setembro de 2021, que completa o Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência definindo uma metodologia para apresentar informações sobre despesas sociais.

⁶ [Regulamento Delegado \(UE\) 2021/2106 da Comissão](#), de 28 de setembro de 2021, que completa o Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência estabelecendo os indicadores comuns e os elementos pormenorizados da grelha de avaliação da recuperação e resiliência.

Funções e responsabilidades no contexto do acompanhamento e avaliação do MRR e da comunicação de informações sobre o mecanismo

Responsabilidades da Comissão

08 O acompanhamento realizado pela Comissão deve ser orientado para as atividades realizadas ao abrigo do MRR e proporcional a estas. Em especial, a Comissão deve assegurar que os dados para efeitos de acompanhamento da execução das atividades e dos resultados sejam recolhidos de forma eficiente, eficaz e atempada⁷. Deve também apresentar um relatório de avaliação independente, que avalie, nomeadamente, em que medida os objetivos foram alcançados, a eficiência da utilização dos recursos e o valor acrescentado europeu, assim como em que medida todos os objetivos e ações continuam a ser pertinentes⁸. O mecanismo deverá ser avaliado com base nas informações recolhidas de acordo com requisitos específicos de acompanhamento, que deverão incluir, se for caso disso, indicadores quantificáveis como base para avaliar os efeitos do mecanismo no terreno⁹.

09 Em conformidade com o Regulamento MRR, a Comissão deve apresentar um relatório anual ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a execução do mecanismo¹⁰, bem como um relatório de revisão em 2022¹¹. Além disso, deve prestar contas sobre as despesas financiadas pelo mecanismo no âmbito de cada um dos seus seis pilares¹², com base na repartição das despesas estimadas apresentadas nos PRR aprovados.

10 A fim de facilitar a comunicação de informações pelos Estados-Membros, a Comissão criou uma ferramenta designada "FENIX" para recolher e acompanhar dados sobre os marcos e metas e sobre os indicadores comuns, bem como para receber provas e justificações dos pedidos de pagamento.

⁷ Artigo 29º do Regulamento MRR.

⁸ Artigo 32º, nº 2, do Regulamento MRR.

⁹ Considerando 64 do Regulamento MRR.

¹⁰ Artigo 31º, nº 1, do Regulamento MRR.

¹¹ Artigo 16º do Regulamento MRR.

¹² Artigo 29, nº 3, do Regulamento MRR.

11 A Comissão estabeleceu igualmente a grelha de avaliação¹³ para mostrar os progressos realizados na execução dos PRR, refletidos no cumprimento de marcos e metas e nos indicadores comuns comunicados para cada um dos seis pilares (ver *figura 1*).

Responsabilidades dos Estados-Membros

12 Em cada Estado-Membro, um organismo de coordenação é responsável pela recolha e agregação de dados e pela comunicação de informações consolidadas à Comissão. Cabe-lhe também a responsabilidade global pelo acompanhamento da execução do PRR nacional. De um modo geral, os organismos de execução dos Estados-Membros, como os ministérios, são responsáveis pela execução das reformas e dos investimentos, pela recolha de dados sobre o cumprimento dos marcos e metas e pela sua comunicação ao organismo de coordenação.

13 Os Estados-Membros devem informar sobre os progressos realizados na concretização dos seus PRR, nomeadamente no que se refere aos indicadores comuns¹⁴. Devem ainda criar autoridades de auditoria, ou utilizar autoridades existentes, para dar garantias sobre os seus sistemas de controlo e sobre o cumprimento dos marcos e metas.

¹³ Artigo 30º do Regulamento MRR.

¹⁴ Artigo 27º do Regulamento MRR.

Âmbito e método da auditoria

14 A presente auditoria foi incluída no programa de trabalho anual do Tribunal devido à materialidade e novidade do MRR e, neste contexto, à importância de um quadro sólido de acompanhamento do desempenho. Abrangeu o período compreendido entre a criação do MRR e dezembro de 2022, o que permitiu ao Tribunal avaliar um ciclo de comunicação de informações sobre o desempenho, bem como tirar conclusões e formular recomendações com vista à melhoria do quadro de acompanhamento. Permitiu-lhe, também, contribuir para o debate sobre a conceção e aplicação de quadros deste tipo para instrumentos baseados no financiamento não associado aos custos.

15 O Tribunal examinou se o quadro de acompanhamento do MRR é adequado para medir o desempenho do mecanismo, tendo avaliado se:

- 1) os elementos do quadro de acompanhamento do MRR permitem medir o desempenho do mecanismo;
- 2) a Comissão e os Estados-Membros dispõem de mecanismos para garantir a qualidade dos dados;
- 3) os relatórios da Comissão e dos Estados-Membros fornecem informações adequadas e atempadas.

16 O Tribunal examinou documentação disponível na Comissão e realizou entrevistas com pessoal pertinente desta instituição. Além disso, reuniu-se com organismos de coordenação, autoridades de auditoria e organismos de execução do MRR nos cinco Estados-Membros incluídos na amostra: Grécia, França, Itália, Portugal e Roménia. O Tribunal selecionou estes países com base em critérios que incluíram os montantes recebidos, os progressos realizados na execução e a forma como a coordenação do MRR é organizada ao nível nacional.

17 Os critérios de auditoria decorreram de requisitos regulamentares (em especial o Regulamento MRR e os atos delegados) e das regras e procedimentos internos da Comissão (tais como orientações e metodologias).

18 O Tribunal analisou os marcos e as metas constantes dos planos dos cinco Estados-Membros incluídos na amostra e os indicadores comuns em todos os Estados-Membros que tinham comunicado dados até junho de 2022.

19 Para avaliar na prática os processos de recolha de dados dos Estados-Membros selecionados, o Tribunal realizou uma análise no local de uma amostra de 16 metas que já tinham sido alcançadas ou estavam prestes a sê-lo. Rastreou as informações dos Estados-Membros relativas a estas metas desde a recolha inicial até ao carregamento de dados e elementos de prova na ferramenta FENIX. Analisou também os processos de recolha de dados e de verificação dos Estados-Membros no âmbito dos indicadores comuns.

20 Por último, o Tribunal analisou as informações comunicadas na grelha de avaliação e outros relatórios da Comissão e dos Estados-Membros sobre o MRR.

21 O presente trabalho é parte integrante de uma série de auditorias previstas ao IRUE e ao MRR. Baseia-se em informações já recolhidas nas auditorias, documentos de análise e pareceres anteriores do Tribunal sobre este domínio de intervenção¹⁵. Não tem em conta os novos requisitos e objetivos descritos no regulamento de alteração relativo ao REPowerEU¹⁶.

¹⁵ Em especial, o [Relatório Especial 21/2022](#) e o [documento de análise 01/2023](#).

¹⁶ [Regulamento \(UE\) 2023/435](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de fevereiro de 2023, 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.

Observações

Os marcos e metas e os indicadores comuns ajudam a medir os progressos na execução, mas não chegam para avaliar o desempenho global

22 Os marcos e metas e os indicadores comuns são os dois principais elementos constitutivos do quadro de acompanhamento do desempenho do MRR. Os marcos e metas medem os progressos realizados pelos Estados-Membros na execução dos investimentos e reformas previstos nos seus PRR e, por conseguinte, a concretização do objetivo específico correspondente deste mecanismo. Por outro lado, a finalidade dos indicadores comuns é comunicar os progressos do MRR e facilitar o acompanhamento e a avaliação dos avanços realizados na concretização do objetivo geral e do objetivo específico do MRR.

23 O Tribunal avaliou em que medida tanto os marcos e metas como os indicadores comuns contribuem para medir o desempenho do MRR. Avaliou igualmente se os dois elementos são complementares e se, no conjunto, são suficientes para abarcar o desempenho do mecanismo e os progressos realizados na concretização do objetivo geral e do objetivo específico do mesmo.

24 O Regulamento MRR refere a natureza do instrumento "baseada no desempenho"¹⁷, devido ao facto de, ao contrário da maioria dos outros programas da UE, os pagamentos da Comissão aos Estados-Membros dependerem do cumprimento satisfatório de marcos e metas previamente acordados, e não do reembolso de despesas elegíveis. O Tribunal observa, no entanto, que nem o Regulamento MRR nem o regulamento delegado¹⁸ relativo à grelha de avaliação definem o conceito de "desempenho".

25 Em consonância com a sua metodologia, o Tribunal define o desempenho como o grau de realização dos objetivos e de otimização dos recursos de uma ação, projeto ou programa financiado pela UE.

¹⁷ Considerando 53 do Regulamento MRR.

¹⁸ Regulamento Delegado (UE) nº 2021/2106 da Comissão.

Os marcos e metas do MRR medem os progressos na execução do mecanismo, embora com limitações

26 Cada PRR nacional incluía um conjunto de medidas, sob a forma de investimentos ou de reformas. A decisão de execução do Conselho apresenta uma panorâmica de todas as medidas previstas em cada PRR, incluindo, para cada uma, a descrição, os marcos ou metas e o calendário indicativo de execução. Além disso, as disposições operacionais contemplam um mecanismo de verificação que especifica melhor a forma como será provada a realização de cada marco e meta.

Os marcos e metas são globalmente adequados para medir os progressos na execução, mas o seu nível de ambição varia

27 Na presente auditoria, o Tribunal avaliou os PRR dos cinco Estados-Membros selecionados e constatou que, de um modo geral, os marcos e metas que continham eram adequados para medir os progressos realizados na execução dos investimentos e das reformas. No seu relatório especial sobre a avaliação dos PRR pela Comissão¹⁹, o Tribunal observou anteriormente que determinados marcos e metas eram pouco claros. Acresce que a análise do Tribunal aos cinco PRR incluídos na amostra revela que alguns marcos e metas são mais exigentes do que outros (ver exemplos na [caixa 1](#)).

¹⁹ Relatório Especial 21/2022, Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência – Globalmente adequada, mas subsistem riscos ligados à execução, ponto 82.

Caixa 1: Exemplos de diferentes níveis de ambição nos marcos e metas para medidas semelhantes

- No respeitante às medidas relacionadas com a formação, as metas finais variavam entre "desenvolver um curso de formação" e "número de participantes inscritos", "número de participantes que concluíram a formação" ou mesmo o número de "participantes que obtiveram certificação".
- Nas medidas relacionadas com a descarbonização da indústria, as metas finais variavam entre o "número de projetos concluídos" e a "conclusão de projetos que permitam uma redução de, pelo menos, 30% das emissões diretas e indiretas de gases com efeito de estufa em comparação com as emissões *ex ante*".
- Nas medidas relacionadas com a eficiência energética dos edifícios privados, as metas finais variaram entre "subvenções concedidas a agregados familiares que se comprometam a realizar obras de renovação", "número de metros quadrados renovados" ou "número de renovações certificadas concluídas".
- No que diz respeito às medidas relacionadas com o transporte sustentável, em alguns casos era necessário alcançar um número específico de "veículos adquiridos", "veículos adquiridos e em funcionamento" ou mesmo "veículos substituídos por veículos elétricos", ao passo que, por vezes, foi fixada uma meta de "redução das emissões de poluentes atmosféricos" através da utilização de meios de transporte mais sustentáveis.

28 Além disso, a análise do Tribunal aos PRR dos cinco Estados-Membros selecionados revelou que, em alguns casos, o requisito de cumprimento dos marcos ou das metas constantes das decisões de execução do Conselho diferia das informações fornecidas nos mecanismos de verificação das disposições operacionais (ver [quadro 1](#)), onde os marcos ou metas eram significativamente mais claros ou mensuráveis.

29 Todavia, de acordo com a metodologia publicada pela Comissão em fevereiro de 2023²⁰, o mecanismo de verificação e as etapas de acompanhamento constantes das disposições operacionais não devem ser tidos em conta na avaliação do cumprimento satisfatório dos marcos e das metas.

²⁰ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, *Mecanismo de Recuperação e Resiliência: dois anos depois – Um instrumento único no centro da transformação ecológica e digital da UE*, (COM(2023) 99 final), anexo I.

Quadro 1 – Exemplos de diferenças entre as decisões de execução do Conselho e as disposições operacionais ao nível das especificações para medir os resultados alcançados

Estado-Membro	Medida	Marco ou meta	Descrição nas decisões de execução do Conselho	Mecanismo de verificação nas disposições operacionais
Grécia	Reforma 16981: Reforço do planeamento e da coordenação das políticas	Programa de formação lançado com 100 funcionários públicos selecionados para participar (marco)	[...] deve ser lançado um programa de formação e o respetivo procedimento de acreditação com , pelo menos, 100 funcionários públicos [...].	<p>i) ações de formação e certificação concluídas;</p> <p>ii) número de pessoas inscritas, designadamente os funcionários selecionados para os "ramos executivos";</p> <p>iii) tipo de formação e certificação fornecidas, com pormenores sobre o seu conteúdo e o formato de aprendizagem utilizado</p>
França	Investimento C8.I2: Requalificação através de programas de formação dual (Pro-A)	Trabalhadores que beneficiam do programa Pro-A: 90 000 (meta)	Número de trabalhadores que participam na requalificação através de programas de formação dual	[...] lista de todas as formações do programa Pro-A especificando a duração prevista, com uma referência aos certificados emitidos no decurso das ações de formação

Estado-Membro	Medida	Marco ou meta	Descrição nas decisões de execução do Conselho	Mecanismo de verificação nas disposições operacionais
Itália	Investimento 1.7.1: Serviço Cívico Digital	Número de cidadãos que participam em iniciativas de formação [...] 1 000 000 (meta)	Um milhão de cidadãos, pelo menos, a participar em iniciativas de formação [...]	[...] a) lista dos certificados individuais, incluindo o respetivo número de referência, que comprovem que os programas de formação foram concluídos ; [...]

Fonte: TCE, com base nos anexos das decisões de execução do Conselho e nas disposições operacionais.

Os marcos e metas nem sempre abarcam a conclusão de uma medida

30 No seu relatório especial sobre a avaliação dos PRR pela Comissão²¹, o Tribunal observou que os marcos e metas relativos às medidas específicas destes planos nem sempre abrangem todas as principais fases da execução. Na presente auditoria, o Tribunal avaliou se o marco final ou a meta final relativos a cada medida incluída nos PRR dos Estados-Membros da amostra permitiriam determinar se essa medida foi concluída com êxito.

31 O Tribunal analisou as decisões de execução do Conselho relativas aos cinco Estados-Membros selecionados, abrangendo 740 medidas. Constatou que, no caso de aproximadamente 5% das medidas, o último marco, ou a última meta, não se refere à conclusão das mesmas (ver exemplos na [caixa 2](#)), pelo que não será possível avaliar se foram concluídas apenas com base nos seus marcos ou metas finais. A proporção destas medidas varia entre os Estados-Membros incluídos na amostra, oscilando entre apenas 1% na Grécia e 16% em França.

²¹ Relatório Especial 21/2022, Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência – Globalmente adequada, mas subsistem riscos ligados à execução, pontos 83 a 84.

32 Além disso, cerca de 2% das medidas incluídas na amostra do Tribunal não estarão totalmente concluídas até ao prazo de 31 de agosto de 2026²² fixado no Regulamento MRR, o que limitará a capacidade da Comissão para medir o contributo das mesmas para os objetivos do MRR.

Caixa 2: Exemplos de metas finais que não se referem à conclusão da medida

- **França:** a meta final de uma medida respeitante à ecologia e à biodiversidade é a superfície florestal em relação à qual foi atribuída uma subvenção para melhorar, adaptar, regenerar ou reconstituir a floresta, no primeiro trimestre de 2023.
- **Itália:** a meta final de uma medida relativa ao reforço e à melhoria da investigação biomédica do sistema nacional de saúde é o pagamento da primeira parcela de financiamento a 324 projetos de investigação no quarto trimestre de 2025.

Os marcos e metas centram-se nas realizações e não nos resultados

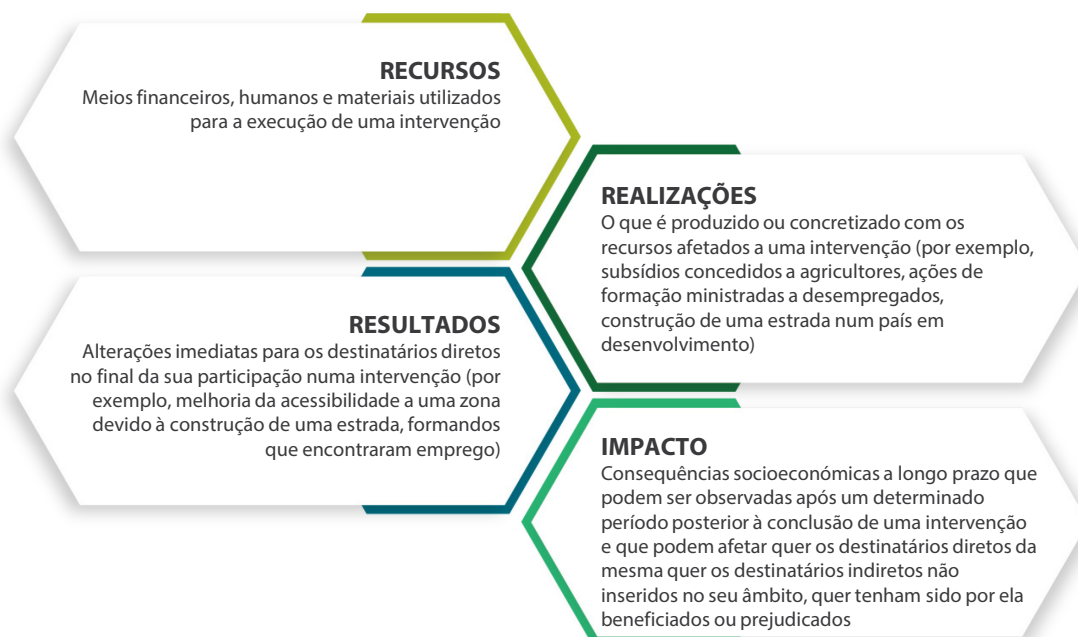
33 Nas suas orientações²³, a Comissão aconselhou os Estados-Membros a estabelecerem, em relação aos marcos e metas constantes dos seus PRR, indicadores de recursos ou, de preferência, de realizações. Aconselhou-os igualmente a evitarem a fixação de marcos ou metas que estivessem fora do seu controlo.

34 A definição de recursos, realizações, resultados e impacto aplicada pelo Tribunal (ver [figura 3](#)) assenta no Regulamento Financeiro e na metodologia do próprio TCE.

²² Artigo 18º, nº 4, alínea i), e artigo 20º, nº 5, alínea d), do Regulamento MRR.

²³ Documento de trabalho dos Serviços da Comissão, *Guidance to member states' recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12 final, parte 1/2, p. 34.

Figura 3 – Definição de recursos, realizações, resultados e impacto



Fonte: TCE.

35 A fim de poderem medir o desempenho das medidas e, em última análise, o seu contributo para o objetivo geral do MRR, é importante que os marcos e as metas vão muito além da avaliação dos recursos. Idealmente, devem medir, sempre que possível, os resultados ou o impacto²⁴. O Tribunal reconhece, contudo, que a inclusão de indicadores de impacto é ambiciosa, na medida em que pode não ser adequada ao calendário restritivo do MRR.

36 Os marcos e metas dos PRR incluídos na amostra desta auditoria orientam-se principalmente para os resultados, o que significa que apenas avaliam a realização de uma medida específica e, de um modo geral, não dão informações suficientes sobre o contributo desta para o objetivo geral do MRR.

²⁴ Relatório Especial 21/2022, ponto 89.

Os indicadores comuns estão claramente definidos, mas dão uma visão incompleta das realizações e dos resultados do MRR

37 Os indicadores comuns são o segundo elemento fundamental do quadro de acompanhamento do desempenho do MRR e baseiam-se nos indicadores de desempenho utilizados nos fundos estruturais (nomeadamente o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo de Coesão). Foram pensados para a comunicação de informações sobre o grau de concretização da execução do MRR, bem como para o acompanhamento e a avaliação dos progressos realizados na concretização do objetivo geral e do objetivo específico do mecanismo²⁵. No total, existem 14 indicadores comuns (ver *figura 4*), com desagregação das informações fornecidas em relação a alguns deles (por exemplo, por idade ou por género).

Figura 4 – Indicadores comuns do MRR

1	Poupança no consumo anual de energia primária	8	Investigadores que trabalham em instalações de investigação apoiadas
2	Capacidade operacional adicional instalada para energias renováveis	9	Empresas apoiadas (nomeadamente pequenas, incluindo micro, médias e grandes)
3	Infraestruturas para combustíveis alternativos (pontos de abastecimento/carregamento)	10	Número de pessoas que prosseguem estudos ou ações de formação
4	População que beneficia de medidas de proteção contra inundações, incêndios florestais e outras catástrofes naturais associadas ao clima	11	Número de pessoas com emprego ou à procura de emprego
5	Acréscimo de habitações com acesso à Internet através de redes de capacidade muito elevada	12	Capacidade das instalações, novas ou modernizadas, de cuidados de saúde
6	Empresas que beneficiam de apoio para desenvolver ou adotar produtos, serviços e processos de aplicação digitais	13	Capacidade das salas de aula, novas ou melhoradas, das instalações de acolhimento de crianças e de ensino
7	Utilizadores de serviços, produtos e processos digitais públicos novos e melhorados	14	Número de jovens entre os 15 e os 29 anos de idade que recebem apoio

Fonte: TCE, com base no Regulamento Delegado (UE) 2021/2106 da Comissão.

Globalmente, é claro o que os indicadores comuns medem, mas o seu âmbito varia e foram introduzidos tardiamente

38 De um modo geral, o Tribunal constatou que os indicadores comuns são claros em termos do que é necessário medir e de que forma. Os representantes dos Estados-Membros entrevistados pelo Tribunal durante as visitas também consideraram que as orientações da Comissão eram claras e comunicaram que esta tinha respondido prontamente às suas perguntas.

²⁵ Artigo 29, n.º 4, alínea a), do Regulamento MRR.

39 Todavia, os indicadores comuns variam significativamente em termos de âmbito e nível de pormenor. Alguns são bastante específicos (por exemplo, o indicador comum 3, "Infraestruturas para combustíveis alternativos (pontos de abastecimento/carregamento)"), enquanto outros são definidos de forma muito lata (por exemplo, o indicador comum 7, "Utilizadores de serviços, produtos e processos digitais públicos novos e melhorados", em que os serviços, produtos e processos em questão abrangem desde novos teclados, ratos ou cabos para computador aos utilizadores de um novo produto digital).







40 Além disso, o Regulamento Delegado relativo aos indicadores comuns²⁶ entrou em vigor em dezembro de 2021, dez meses após a entrada em vigor do Regulamento MRR. Nessa altura, 25 Estados-Membros tinham apresentado os seus PRR à Comissão e 21 destes planos já tinham sido aprovados pelo Conselho. Consequentemente, na altura em que teve início a execução do MRR, não era totalmente claro quais os dados que deviam ser recolhidos e comunicados no âmbito dos indicadores comuns. O atraso fez com que os Estados-Membros que começaram a executar os seus PRR mais cedo tivessem, por vezes, dificuldade em recolher as informações exigidas. Foi esse o caso, por exemplo, de França, que já aplicava uma metodologia diferente para medir determinadas realizações.

Os indicadores comuns abrangem apenas parcialmente o objetivo geral e o objetivo específico do MRR

41 Os indicadores comuns foram concebidos para medir os progressos realizados na concretização dos objetivos do MRR. A *figura 5* apresenta uma visão global do grau de correspondência entre os indicadores comuns e os seis pilares incorporados no objetivo geral do MRR (ver ponto **03**).

²⁶ Regulamento Delegado (UE) nº 2021/2106 da Comissão.

Figura 5 – Cobertura dos seis pilares pelos indicadores comuns

SEIS PILARES	INDICADORES COMUNS QUE VISAM OS PILARES
 <p>Transição ecológica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Poupança no consumo anual de energia primária • 2 Capacidade operacional adicional instalada para energias renováveis • 3 Infraestruturas para combustíveis alternativos (pontos de abastecimento/carregamento) • 4 População que beneficia de medidas de proteção contra inundações, incêndios florestais e outras catástrofes naturais associadas ao clima
 <p>Transformação digital</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 5 Acréscimo de habitações com acesso à Internet através de redes de capacidade muito elevada • 6 Empresas que beneficiam de apoio para desenvolver ou adotar produtos, serviços e processos de aplicação digitais • 7 Utilizadores de serviços, produtos e processos digitais públicos novos e melhorados • 10 Número de pessoas que prosseguem estudos ou ações de formação
 <p>Crescimento inteligente, sustentável e inclusivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Poupança no consumo anual de energia primária • 2 Capacidade operacional adicional instalada para energias renováveis • 3 Infraestruturas para combustíveis alternativos (pontos de abastecimento/carregamento) • 6 Empresas que beneficiam de apoio para desenvolver ou adotar produtos, serviços e processos de aplicação digitais • 8 Investigadores que trabalham em instalações de investigação apoiadas • 9 Empresas apoiadas (nomeadamente pequenas, incluindo micro, médias e grandes) • 11 Número de pessoas com emprego ou à procura de emprego
 <p>Coesão social e territorial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 4 População que beneficia de medidas de proteção contra inundações, incêndios florestais e outras catástrofes naturais associadas ao clima • 5 Acréscimo de habitações com acesso à Internet através de redes de capacidade muito elevada • 10 Número de pessoas que prosseguem estudos ou ações de formação • 11 Número de pessoas com emprego ou à procura de emprego • 12 Capacidade das instalações, novas ou modernizadas, de cuidados de saúde • 13 Capacidade das salas de aula, novas ou melhoradas, das instalações de acolhimento de crianças e de ensino
 <p>Saúde e resiliência económica, social e institucional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 7 Utilizadores de serviços, produtos e processos digitais públicos novos e melhorados • 10 Número de pessoas que prosseguem estudos ou ações de formação • 12 Capacidade das instalações, novas ou modernizadas, de cuidados de saúde
 <p>Políticas para a próxima geração, as crianças e os jovens</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 13 Capacidade das salas de aula, novas ou melhoradas, das instalações de acolhimento de crianças e de ensino • 14 Número de jovens que recebem apoio




Fonte: TCE, com base no [Regulamento Delegado \(UE\) 2021/2106](#) da Comissão.

42 O Tribunal observa que os indicadores comuns abrangem apenas de forma reduzida os seis pilares incorporados no **objetivo geral** do MRR. Cada pilar é coberto por pelo menos dois indicadores comuns, mas estes não contemplam todos os domínios de intervenção abrangidos pelos diferentes pilares. Assim, alguns dos pilares, especialmente os mais amplos ou que incluem diversos elementos, são **apenas parcialmente abrangidos pelos indicadores comuns**.

43 O Tribunal constatou que era esta a situação em três dos seis pilares. A **figura 6** mostra os domínios de intervenção não abrangidos por nenhum indicador comum em três pilares particularmente amplos:

- "Transição ecológica", no âmbito do qual um dos 11 domínios de intervenção não está associado a nenhum indicador;
- "Crescimento inteligente, sustentável e inclusivo", no âmbito do qual três dos 10 domínios de intervenção não estão ligados a nenhum indicador;
- Saúde e resiliência económica, social e institucional", no âmbito do qual 10 dos 14 domínios de intervenção carecem de um indicador comum correspondente que meça os seus progressos.

Figura 6 – Domínios de intervenção não abrangidos pelos indicadores comuns

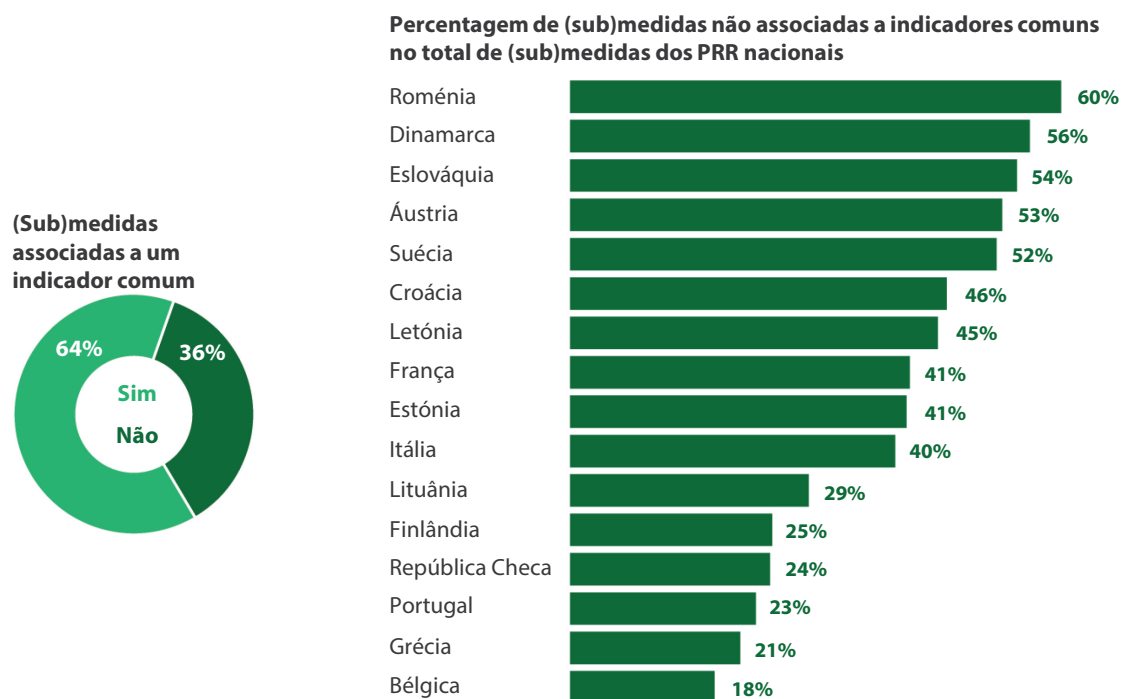
PILARES	DOMÍNIOS DE INTERVENÇÃO NÃO ABRANGIDOS POR NENHUM INDICADOR COMUM
 <p>Transição ecológica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Proteção e restauro da biodiversidade e dos ecossistemas
 <p>Crescimento inteligente, sustentável e inclusivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Setor da cultura • Alterações regulamentares para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo • Cooperação transnacional
 <p>Saúde e resiliência económica, social e institucional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidade de reação a situações de crise • Continuidade das atividades e dos serviços públicos (em situações de crise) • Eficácia dos sistemas judiciais • Medidas fiscais, incluindo medidas relativas ao planeamento fiscal agressivo • Política e governação orçamental • Prevenção da fraude • Supervisão da luta contra o branqueamento de capitais • Reformas do setor financeiro • Reformas no âmbito do Estado de direito • Autonomia estratégica

Fonte: TCE.

44 Os indicadores comuns destinam-se igualmente a refletir os progressos realizados na concretização do objetivo específico através das reformas e dos investimentos incluídos nos PRR²⁷. A Comissão solicitou aos Estados-Membros que elaborassem voluntariamente grelhas de correspondências mostrando que medidas contribuem para que indicador ou indicadores comuns. Até março de 2023, 12 Estados-Membros tinham concluído este exercício e quatro tinham apresentado um projeto de grelha. A análise do Tribunal às grelhas de correspondências disponíveis mostra que 36% das medidas combinadas destes Estados-Membros não contribuem para nenhum dos indicadores comuns (ver [figura 7](#)).

²⁷ Artigo 1º, alínea f), do Regulamento Delegado (UE) 2021/2106 da Comissão.

Figura 7 – Ligações entre medidas e submedidas e indicadores comuns com base nas grelhas de correspondências apresentadas



Fonte: TCE, com base nas grelhas de correspondências apresentadas à Comissão Europeia por 16 Estados-Membros.

45 Tal como ilustrado na [figura 7](#), os indicadores comuns não contemplam de forma abrangente todos os investimentos e reformas de vulto incluídos nos PRR. As medidas que não puderam ser associadas a qualquer indicador comum dizem sobretudo respeito a reformas estruturais importantes (reformas económicas, judiciais e do mercado de trabalho), ao mercado das telecomunicações móveis, aos investimentos em infraestruturas e transportes públicos, à conservação e proteção da natureza, à gestão dos resíduos e à economia circular.

46 Em geral, as avaliações dos progressos das reformas são qualitativas e não quantitativas, o que significa que são intrinsecamente difíceis de medir utilizando indicadores numéricos. Cerca de 60% das medidas comunicadas neste exercício de correspondência como não estando associadas a nenhum indicador comum envolvem reformas. Esta percentagem baseia-se nos 16 Estados-Membros que elaboraram a grelha de correspondências com um grau variável de exaustividade. Além disso, cerca de três em cada quatro reformas incluídas nos PRR dos 16 Estados-Membros abrangidos pela análise do Tribunal não estão associadas a um indicador comum, ao passo que, para os investimentos, a proporção é significativamente inferior (cerca de um quarto). Por conseguinte, os indicadores comuns não abrangem adequadamente o objetivo geral do MRR.

47 A percentagem de medidas não associadas a qualquer indicador comum varia significativamente de país para país, oscilando entre 21% na Grécia (36 das 174 medidas do PRR grego) e 60% na Roménia (111 das 186 medidas).

A maioria dos indicadores comuns não vai além da medição das realizações

48 Nas orientações dirigidas pela Comissão aos Estados-Membros sobre os indicadores comuns do MRR²⁸, todos estes indicadores são apresentados como estando orientados para os resultados. Porém, com base na avaliação do Tribunal, e aplicando a classificação dos indicadores utilizados para os fundos estruturais elaborada pela Comissão, não é este o caso de alguns indicadores. Por exemplo, três medem unicamente o apoio prestado aos beneficiários finais: os indicadores comuns 6, "Empresas que beneficiam de apoio para desenvolver ou adotar produtos, serviços e processos de aplicação digitais", 9, "Empresas apoiadas", e 14, "Número de jovens entre os 15 e os 29 anos de idade que recebem apoio" (ver *figura 8*). Neste sentido, e contrariamente ao que a Comissão afirma nas suas orientações, os indicadores comuns geralmente não captam os efeitos do apoio sobre os beneficiários ou a alteração da sua situação e nenhum deles se refere explicitamente ao impacto.

²⁸ *Guidance on the common indicators of the Recovery and Resilience Facility – Statistical guidance for Member States*, 1 de agosto de 2022.

Figura 8 – Classificação dos indicadores comuns

MEDEM OS RESULTADOS		NÃO MEDEM OS RESULTADOS	
1	Poupança no consumo anual de energia primária	2	Capacidade operacional adicional instalada para energias renováveis
4	População que beneficia de medidas de proteção contra inundações, incêndios florestais e outras catástrofes naturais associadas ao clima	3	Infraestruturas para combustíveis alternativos (pontos de abastecimento/carregamento)
7	Utilizadores de serviços, produtos e processos digitais públicos novos e melhorados	5	Acréscimo de habitações com acesso à Internet através de redes de capacidade muito elevada
11	Número de pessoas com emprego ou à procura de emprego	6	Empresas que beneficiam de apoio para desenvolver ou adotar produtos, serviços e processos de aplicação digitais
		8	Investigadores que trabalham em instalações de investigação apoiadas
		9	Empresas apoiadas (nomeadamente pequenas, incluindo micro, médias e grandes)
		10	Número de pessoas que prosseguem estudos ou ações de formação
		12	Capacidade das instalações, novas ou modernizadas, de cuidados de saúde
		13	Capacidade das salas de aula, novas ou melhoradas, das instalações de acolhimento de crianças e de ensino
		14	Número de jovens entre os 15 e os 29 anos de idade que recebem apoio

Fonte: Comissão Europeia e TCE.

Os marcos e metas e os indicadores comuns são complementares, mas não abrangem plenamente todos os aspetos do desempenho do MRR

49 O Tribunal avaliou se os marcos e metas e os indicadores comuns, sendo dois fluxos separados de comunicação de informações que dão forma às duas principais componentes do quadro de medição do desempenho do MRR, são complementares e captam suficientemente o desempenho do mecanismo.

50 Os objetivos do MRR foram definidos a dois níveis distintos: o **objetivo geral**, que visa sobretudo os seis pilares, e o **objetivo específico**, que consiste em prestar apoio financeiro aos Estados-Membros com vista a atingir os marcos e as metas previstos nos seus PRR.

51 Tal como o Tribunal demonstrou nas secções anteriores, os marcos e as metas fornecem principalmente informações sobre os progressos realizados pelos Estados-Membros na execução dos seus PRR, ao passo que os indicadores comuns informam sobre os progressos do MRR no seu conjunto. Os dois fluxos de informação são, portanto, complementares. Todavia, ambos são afetados por limitações, originadas pelas insuficiências expostas (ver pontos **27** a **36** e **42** a **48**). Por conseguinte, embora complementares, não são suficientes para avaliar de que forma as medidas contribuem para o objetivo geral do MRR.

De um modo geral, a Comissão e os Estados-Membros tomaram medidas para garantir a qualidade dos dados, mas subsistem lacunas

52 A fim de acompanhar a execução das atividades apoiadas pelo MRR e os seus resultados, é fundamental que tanto a Comissão como os Estados-Membros criem sistemas de comunicação de informações sobre o desempenho que assegurem a recolha eficiente, eficaz e atempada de dados, tal como exigido pelo Regulamento MRR²⁹ e pelos acordos de financiamento entre a Comissão e cada Estado-Membro³⁰. Além disso, só é possível medir devidamente as realizações reais do MRR se os dados comunicados forem fiáveis e exatos.

53 O Tribunal avaliou se as disposições em matéria de recolha, agregação e verificação de dados na Comissão e nos Estados-Membros contemplados na amostra são adequadas para assegurar a qualidade e a oportunidade das informações comunicadas sobre o desempenho.

²⁹ Artigo 29º, nº 2, do Regulamento MRR.

³⁰ Anexo I das convenções de financiamento relativo aos requisitos essenciais do sistema de controlo do Estado-Membro.

A Comissão e os Estados-Membros conseguiram criar rapidamente sistemas informáticos e estruturas de governação e controlo para o MRR

54 A ferramenta de comunicação de informações FENIX permite à Comissão recolher informações junto dos Estados-Membros sobre os marcos e metas, os indicadores comuns e outros elementos de comunicação obrigatória. A Comissão utiliza estes dados para efeitos de acompanhamento e controlo e para cumprir as suas próprias obrigações em matéria de comunicação de informações ao Parlamento, ao Conselho e ao público.

55 A fim de poder acompanhar a execução do MRR e cumprir os seus requisitos de comunicação de informações, os cinco Estados-Membros visitados tinham criado sistemas informáticos específicos para a recolha de dados ao nível nacional. Estes sistemas estavam, em grande medida, operacionais antes de os Estados-Membros apresentarem os primeiros pedidos de pagamento.

56 O acompanhamento das informações comunicadas pelos Estados-Membros sobre os progressos realizados na execução dos PRR ocorre através de intercâmbios bilaterais regulares entre a Comissão e os organismos nacionais de coordenação. Ao avaliar os pedidos de pagamento, a Comissão verifica os dados e as provas subjacentes apresentados pelos Estados-Membros. Além disso, uma unidade de controlo e avaliação específica da Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros (DG ECFIN) da Comissão realiza auditorias *ex post* dos marcos e metas, bem como auditorias de sistemas, designadamente aos sistemas de recolha e verificação de dados dos Estados-Membros.

57 Tendo em conta o contexto de emergência em que o MRR foi criado e o seu curto prazo de execução, os Estados-Membros e a Comissão investiram esforços consideráveis na criação de sistemas adequados para a recolha, o acompanhamento, a comunicação e a verificação dos dados sobre o desempenho. A novidade de associar os pagamentos e os requisitos de comunicação de informações aos marcos e metas alcançados, e não aos custos suportados, também exigiu procedimentos novos ou adaptados para a comunicação e verificação dos dados a todos os níveis da execução.

Em geral, os dados comunicados relativamente aos marcos e metas são acompanhados e auditados de forma adequada, mas subsistem riscos para a sua fiabilidade

58 Tanto para a Comissão como para os Estados-Membros, é uma prioridade dispor de dados fiáveis sobre os marcos e metas, pois estes últimos são uma condição para o pagamento e um elemento importante do sistema de acompanhamento e comunicação de informações do MRR.

59 A natureza dos dados e as provas necessárias para fundamentar o cumprimento dos marcos e das metas variam. Na opinião do Tribunal, as metas representam um risco mais elevado em termos de fiabilidade, uma vez que envolvem a agregação de dados, muitas vezes recolhidos por diferentes organismos de execução e relativos a múltiplos destinatários finais. Por este motivo, os controlos da qualidade dos dados realizados para a presente auditoria centraram-se nas metas.

60 O Tribunal selecionou 16 metas, que tinham sido na sua maioria concluídas, e analisou os seus processos de recolha, agregação e verificação de dados, abrangendo os sistemas informáticos utilizados. Não verificou a exatidão dos dados comunicados ao nível do destinatário final, uma vez que abrange este aspeto no contexto do seu trabalho de auditoria subjacente à Declaração de Fiabilidade.

61 A recolha de dados sobre os marcos e metas envolveu frequentemente a transferência de dados dos sistemas de informação locais para o sistema informático central do MRR. Em princípio, ao transferir dados de um sistema informático para outro, é provável que os procedimentos automatizados gerem resultados mais precisos do que os procedimentos manuais, além de serem mais rápidos e eficientes. Nos Estados-Membros visitados, o Tribunal detetou diferentes graus de automatização do processo de transferência de dados (a **caixa 3** apresenta um exemplo de um processo altamente automatizado).

Caixa 3: Sistema português de informação sobre o PRR – exemplo de uma transferência de dados altamente automatizada

O sistema de informação sobre o PRR de Portugal, que se baseia num método de autenticação de assinatura única e proporciona uma interface com todos os sistemas de informação locais, é um exemplo de transferência de dados altamente automatizada. Para os organismos de execução que não dispõem dos seus próprios sistemas informáticos de recolha de dados, a entidade coordenadora portuguesa também forneceu uma aplicação especial que comunica diretamente com o sistema de informação sobre o PRR.

62 A análise realizada pelo Tribunal ao processo de agregação e verificação dos dados relativos às metas selecionadas nos Estados-Membros da amostra não detetou problemas específicos. O risco mais elevado para a qualidade dos dados verifica-se ao nível do destinatário, com a possibilidade de serem incluídos dados incorretos ou elementos inelegíveis. Estes erros podem depois ser reproduzidos sem que ninguém se aperceba até ao final da cadeia de comunicação, especialmente se houver muito poucas informações subjacentes nos sistemas de informação sobre o PRR. Normalmente, estes erros só podem ser detetados pelas verificações de primeiro nível ou através de uma auditoria. Algumas auditorias *ex post* realizadas pela Comissão detetaram erros nas verificações de primeiro nível dos sistemas de recolha e verificação de dados.

63 O Tribunal observou práticas divergentes entre as autoridades de auditoria no que diz respeito ao momento em que procedem a verificações do cumprimento dos marcos e metas. Em França, na Grécia, em Portugal e na Roménia, foram realizadas verificações da fiabilidade e exatidão dos dados sobre os marcos e metas antes de estes terem sido incluídos num pedido de pagamento. No entanto, na Itália, estas verificações foram realizadas *ex post*, ou seja, após o país ter apresentado o pedido de pagamento e a Comissão ter concluído a avaliação do cumprimento dos marcos e metas. Esta metodologia comporta um risco, pois só numa fase posterior é possível detetar qualquer inexatidão nos dados comunicados em relação aos marcos e metas atingidos.

Os dados comunicados sobre os indicadores comuns têm problemas de qualidade

64 O Regulamento MRR exige que todos os Estados-Membros comuniquem informações à Comissão sobre os indicadores comuns ao longo do período de execução dos seus PRR. Devem fazê-lo duas vezes por ano: até 28 de fevereiro para o período de julho a dezembro do ano anterior (com exceção da primeira ronda de comunicação de informações em fevereiro de 2022, que abrangia os resultados desde 1 de fevereiro de 2020 até ao final de 2021), e até 31 de agosto para o período de janeiro a junho do mesmo ano. Em seguida, a Comissão tem de comunicar informações sobre os indicadores comuns, publicando os dados da grelha de avaliação.

65 No final dos trabalhos de auditoria do Tribunal, apenas tinham sido concluídas duas rondas de comunicação de informações sobre os indicadores comuns. Os dados disponíveis eram bastante reduzidos, uma vez que a execução do MRR se encontrava numa fase inicial. Uma vez que os indicadores comuns apresentam realizações agregadas para o MRR, a análise do Tribunal incluiu, sempre que possível, as informações comunicadas por todos os Estados-Membros.

66 A qualidade e as metodologias subjacentes aos dados dos indicadores comuns comunicados até junho de 2022 não foram verificadas pelas autoridades de auditoria em nenhum dos Estados-Membros visitados pelo Tribunal. As autoridades de auditoria de alguns Estados-Membros (França e Portugal) informaram que tencionavam realizar verificações da qualidade dos dados comunicados no âmbito dos indicadores comuns até ao final de 2023.

67 Uma vez que os indicadores comuns não estão associados ao desembolso do financiamento, a Comissão não necessita de elementos comprovativos nem, regra geral, de explicações sobre os dados comunicados, exceto nos casos em que os Estados-Membros comunicam valores estimados. Esta situação cria um risco para a fiabilidade e a comparabilidade dos dados entre Estados-Membros.

68 A Comissão sublinhou que a responsabilidade pela qualidade dos dados relativos aos indicadores comuns cabe exclusivamente aos Estados-Membros e realiza apenas controlos básicos de plausibilidade, uma vez que os dados são publicados na grelha de avaliação pela qual a Comissão é responsável. Estes controlos implicaram a verificação de que os Estados-Membros tinham comunicado todos os dados possíveis até ao final do período de referência, bem como a verificação de que foram dadas explicações metodológicas aquando da utilização de estimativas e de que os valores comunicados se situavam dentro de um intervalo plausível. A Comissão não tenciona auditar os

dados subjacentes comunicados, uma vez que tal não é exigido pelo Regulamento MRR.

69 O Tribunal constatou que, na primeira ronda de comunicação de informações (relativas ao período até dezembro de 2021), uma grande parte dos dados comunicados se baseava em estimativas. Foram comunicados dados reais apenas em relação a três indicadores. Para sete dos 14 indicadores comuns, as estimativas representaram entre 70% e 100% dos dados comunicados. Na subsequente ronda de comunicação (relativa ao primeiro semestre de 2022), a percentagem de estimativas foi inferior, tendo o número de indicadores comuns com mais de 50% de dados estimados diminuído para quatro.

70 O Tribunal observou que os Estados-Membros utilizaram dois tipos de estimativas. O primeiro tipo é calculado quando os dados estão disponíveis, mas não são considerados definitivos. O segundo é realizado quando os dados não estão nem estarão disponíveis e os Estados-Membros utilizam uma metodologia de aproximação para obter os valores a comunicar. Este segundo tipo é mais comum em dados desagregados (repartidos por sexo/idade/dimensão da empresa).

71 A necessidade de dispor o mais cedo possível de alguns dados relativos aos indicadores comuns para comunicar na grelha de avaliação é compreensível. Contudo, uma vez que os Estados-Membros foram fortemente incentivados a indicar valores, ainda que fossem estimativas, por vezes não respeitaram o princípio constante das orientações estatísticas da Comissão de contabilizar apenas as realizações das intervenções concluídas ou das instalações operacionais à data da comunicação de informações. No que se refere a vários indicadores, alguns Estados-Membros comunicaram dados baseados no número de candidaturas de projetos recebidas e não em intervenções efetivamente concluídas (ver exemplo na [caixa 4](#)).

Caixa 4: Exemplo de dados estimados relativos a intervenções futuras

O indicador comum 12 mede a capacidade das instalações, novas ou modernizadas, de cuidados de saúde. De acordo com a definição deste indicador dada pela Comissão, o mesmo deve ser aferido quando os serviços médicos da infraestrutura de cuidados de saúde nova ou modernizada apoiada pelo MRR se tornarem operacionais.

Na primeira ronda de comunicação de informações (relativas ao período até dezembro de 2021), a Alemanha comunicou capacidades novas ou melhoradas para 23% de toda a sua população em 2019.

A estimativa comunicada no âmbito deste indicador não dizia respeito a instalações de cuidados de saúde novas ou modernizadas, tal como exigido pelas orientações, mas sim ao número total de doentes tratados em hospitais em 2019. A Comissão aceitou estes dados e publicou-os na sua grelha de avaliação.

72 Outra questão constatada pelo Tribunal foi que, para certos indicadores comuns, os dados comunicados não são necessariamente comparáveis entre os Estados-Membros. No que se refere ao indicador comum 1, França não está em condições de apresentar dados sobre a poupança no consumo de energia primária, mas apenas relativamente à poupança de energia final. Do mesmo modo, para o indicador comum 2, relativo à capacidade operacional adicional instalada para energias renováveis, a Alemanha comunicou valores para a energia térmica e não para a eletricidade. Quanto ao indicador comum 5, respeitante ao acréscimo de habitações com acesso à Internet fornecido através de redes de capacidade muito elevada, França incluiu instalações comerciais (embora o indicador se destine especificamente a residências particulares), uma vez que não é capaz de recolher os dados discriminados, conforme estipulado. Todos estes dados, que os Estados-Membros informaram que não correspondiam à definição do indicador, foram, no entanto, incluídos pela Comissão nos valores agregados dos indicadores pertinentes.

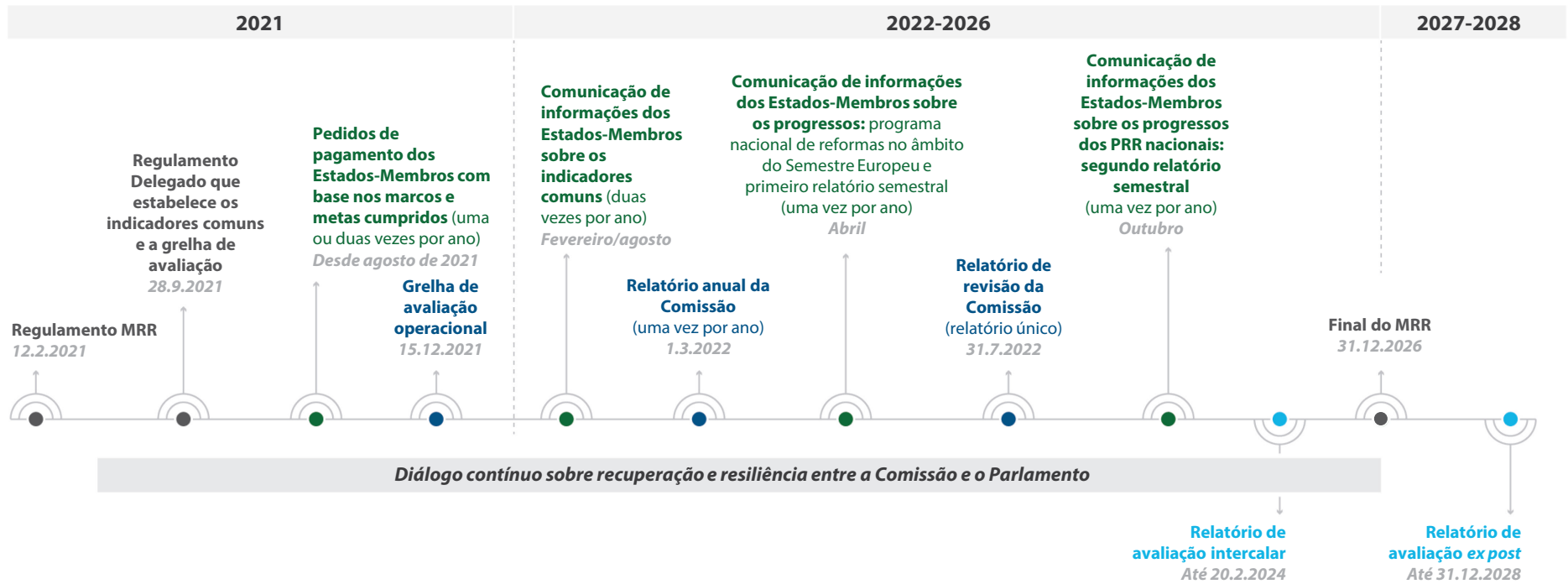
Na sua maioria, as obrigações de comunicação de informações foram cumpridas, mas os dados sobre os progressos são escassos até à data e a grelha de avaliação apresenta insuficiências

73 O Regulamento MRR exige que a Comissão e os Estados-Membros acompanhem os progressos na execução dos PRR nacionais e informem as várias partes interessadas sobre a execução do MRR. O calendário das diferentes obrigações de comunicação de informações da Comissão e dos Estados-Membros é apresentado na *figura 9*.

Figura 9 – Obrigações de comunicação de informações da Comissão e dos Estados-Membros ao abrigo do MRR, 2021-2028

Acompanhamento do desempenho e comunicação de informações

acompanhar os progressos realizados para cumprir os objetivos



Comunicação de informações sobre as avaliações

O MRR fez a diferença, e de que forma?

Fonte: TCE.

A grelha de avaliação é de fácil utilização, mas tem problemas de qualidade dos dados e certos aspetos carecem de transparência

74 A grelha de avaliação é um instrumento concebido para divulgar informações ao público de forma transparente sobre a execução do MRR³¹ (ver [figura 10](#)). Serve igualmente de base para os relatórios anuais da Comissão sobre esta execução e o relatório de revisão a apresentar ao Parlamento e ao Conselho, bem como para o diálogo sobre a recuperação e resiliência entre o Parlamento e a Comissão³². Por conseguinte, o Tribunal examinou se a grelha de avaliação apresenta todo o conteúdo exigido pelo Regulamento Delegado (UE) 2021/2106³³ e se as informações indicadas são fiáveis e transparentes.

Figura 10 – Conteúdo da grelha de avaliação

A grelha de avaliação deve apresentar os progressos na execução dos PRR no contexto de cada um dos seis pilares, medidos em especial pelos seguintes aspetos:

- cumprimento dos marcos e metas
- despesas financiadas pelo MRR, incluindo as despesas sociais, com base na repartição das despesas estimadas apresentada nos PRR aprovados
- andamento da execução de cada PRR
- progressos realizados no desembolso de subvenções e empréstimos
- análises temáticas das medidas incluídas nos PRR, com exemplos ilustrativos
- indicadores comuns

Fonte: TCE, com base no [Regulamento Delegado \(UE\) 2021/2106](#) da Comissão.

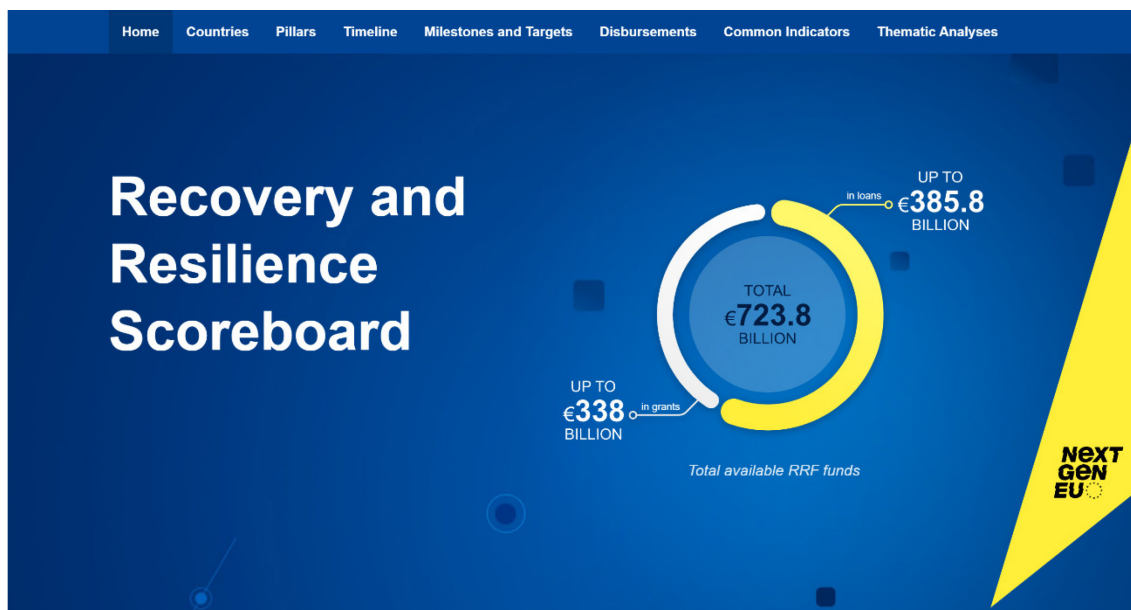
75 As informações sobre a grelha de avaliação são apresentadas de forma visualmente atrativa, com muitos gráficos e tabelas nas diferentes secções (ver [figura 11](#)). A plataforma é interativa e fácil de navegar.

³¹ Comunicado de imprensa da Comissão Europeia de 15 de dezembro de 2021, *NextGenerationEU: Comissão Europeia lança grelha de avaliação da recuperação e resiliência*.

³² Artigos 16º, 26º e 31º do Regulamento MRR.

³³ Artigo 1º do [Regulamento Delegado \(UE\) 2021/2106](#) da Comissão.

Figura 11 – Estrutura do sítio Web dedicado à grelha de avaliação da recuperação e resiliência



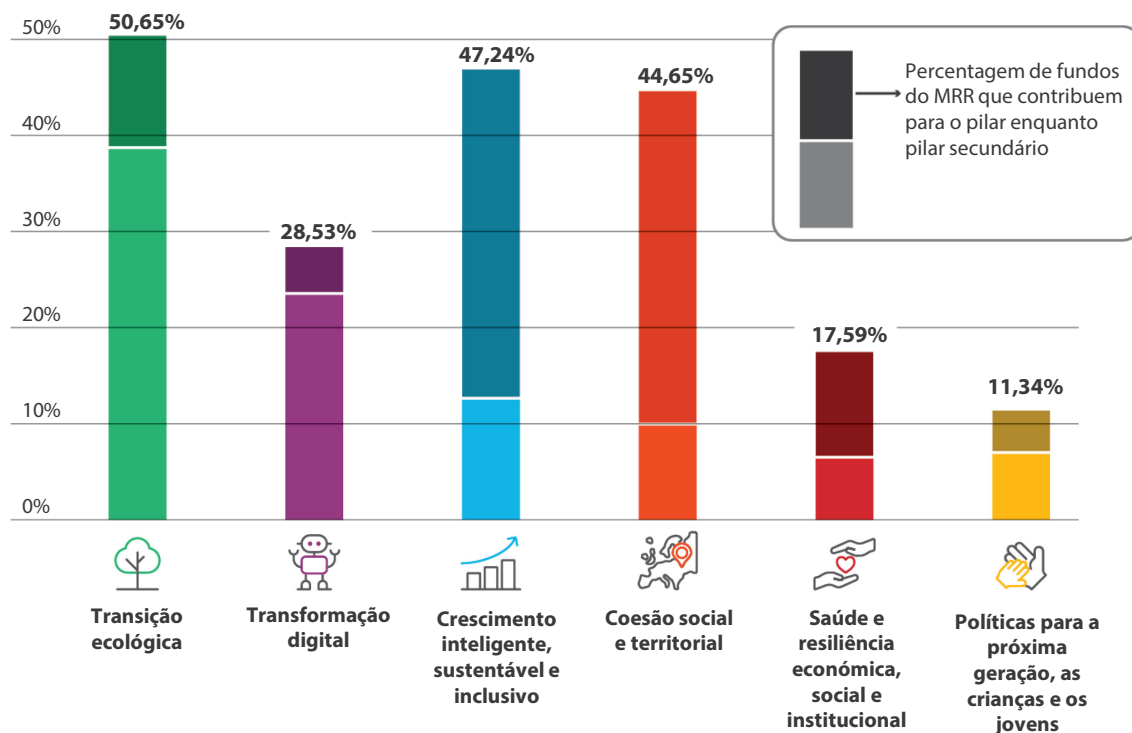
Fonte: *Recovery and Resilience Scoreboard*.

76 Como exigido pelo regulamento delegado, a grelha de avaliação apresenta os progressos da execução dos PRR em cada um dos seis pilares, fornecendo informações sobre o cumprimento dos marcos e metas, os desembolsos e a percentagem de fundos que contribuem para cada pilar. A comunicação de informações sobre os seis pilares do MRR baseia-se nos custos estimados nos PRR e liga as (sub)medidas aos pilares através dos domínios de intervenção (ver [anexo I](#)).

77 A Comissão atribuiu cada (sub)medida a um domínio de intervenção "primário" e a um domínio de intervenção "secundário". As (sub)medidas são apresentadas como contribuindo de igual forma para dois domínios de intervenção, o que significa que as afetações ao pilar primário e secundário têm o mesmo peso:

- quando uma medida é atribuída a um domínio de intervenção primário e a um domínio de intervenção secundário pertencentes ao mesmo pilar, o contributo da medida para o pilar é contabilizado duas vezes;
- uma vez que cada medida contribui para dois domínios de intervenção, o contributo total para todos os pilares apresentado na grelha de avaliação representa 200% do total dos fundos do MRR (ver [figura 12](#)).

Figura 12 – Percentagem de fundos do MRR que contribuem para cada pilar de intervenção

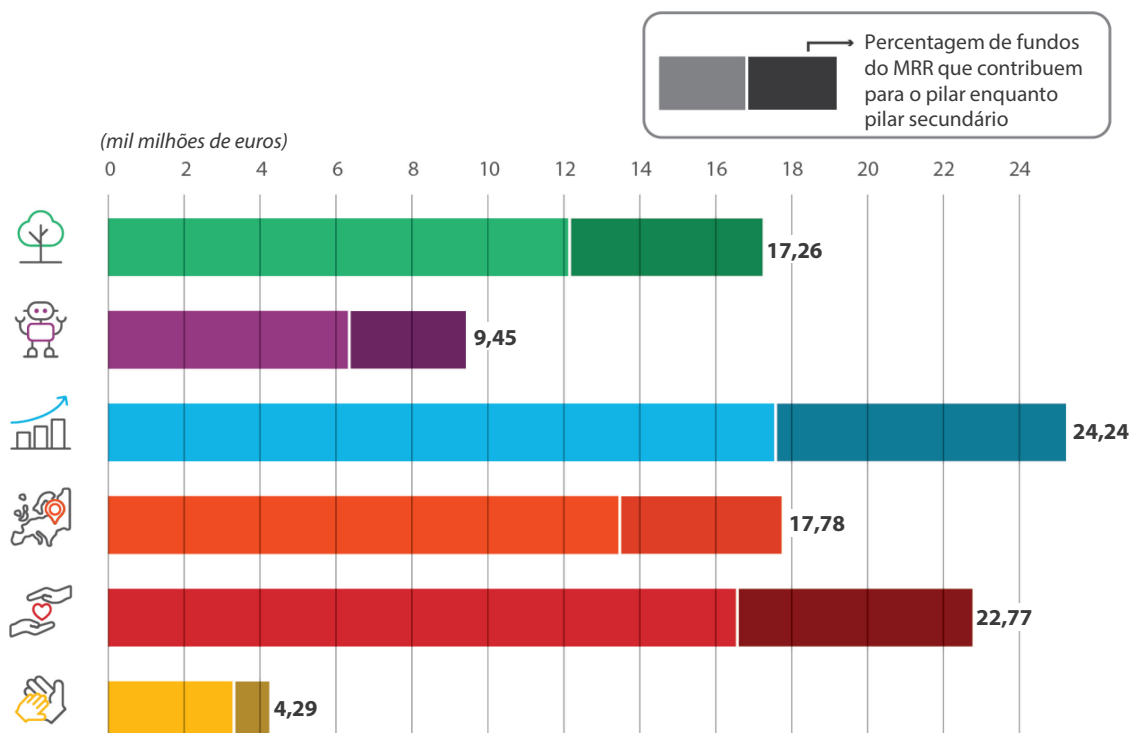


Fonte: TCE, com base na grelha de avaliação da recuperação e resiliência à data de 8 de maio de 2023.

78 Com vista a comunicar os progressos realizados no âmbito dos seis pilares (ver [figura 13](#)), a Comissão calcula em primeiro lugar o valor de cada marco e meta ("valor unitário") dividindo a dotação total de um PRR pelo número de marcos e metas³⁴. Este valor unitário é então multiplicado pelo número total de marcos e metas abrangidos pelos pagamentos efetuados, o que é utilizado como base para calcular a percentagem de desembolso por pilar.

³⁴ Nota da Comissão relativa à comunicação de informações sobre os desembolsos do MRR por pilares de intervenção.

Figura 13 – Desembolsos por pilar



Fonte: grelha de avaliação da recuperação e resiliência à data de 20 de maio de 2023.

79 O Tribunal considera que esta metodologia tem duas limitações principais:

- o a Comissão atribuiu o mesmo custo a cada marco e meta num determinado PRR ("valor unitário"), pelo que este valor não reflete nem os custos reais nem os custos estimados da medida correspondente. A título de exemplo, um marco relacionado com uma reforma sem custos, ou uma meta associada a um investimento de baixo custo, tem o mesmo valor que uma meta relativa a um investimento grande e dispendioso;
- o o contributo de cada marco e meta é contabilizado duas vezes, uma no âmbito do pilar primário e outra ao abrigo do pilar secundário.

80 Consequentemente, a forma de apresentação dos progressos do MRR no quadro dos seis pilares é enganadora. Além disso, estas limitações não são divulgadas na grelha de avaliação.

81 O Tribunal constatou de igual modo que a grelha de avaliação nem sempre é transparente na apresentação de dados relativos aos indicadores comuns, que constituem um elemento importante da comunicação de informações sobre os progressos e o desempenho do MRR. Por exemplo, a grelha de avaliação não divulga ao público que os valores comunicados para os indicadores comuns incluem estimativas, com exceção dos gráficos que mostram repartições por sexo e idade para o indicador comum 10, "Número de pessoas que prosseguem estudos ou ações de formação" (ver ponto [69](#)). Também não revela que alguns dos dados comunicados nos valores agregados não são comparáveis (ver ponto [72](#)).

82 Ao apresentar as realizações do MRR através dos indicadores comuns, a grelha de avaliação não reconhece que estas podem não ser inteiramente atribuíveis ao financiamento do mecanismo, uma vez que os Estados-Membros comunicam os progressos globais na execução de cada reforma e investimento inscritos nos seus PRR mesmo quando são parcialmente financiados a partir de fontes nacionais ou de outras fontes da UE.

83 Por último, a grelha de avaliação inclui várias análises temáticas que abrangem os seis pilares de intervenção, cuja finalidade é ilustrar os progressos realizados na execução do MRR no âmbito dos seis pilares e, como a Comissão indica na sua primeira página, o seu "impacto". Porém, as análises não proporcionam uma panorâmica dos progressos reais e ainda menos do "impacto", que dificilmente pode ser avaliado na fase atual de execução do MRR.

Os primeiros relatórios da Comissão sobre a execução do MRR ainda não conseguiram incluir muitas informações sobre os progressos efetuados

84 Nas subsecções que se seguem, o Tribunal avalia se os relatórios da Comissão forneceram as informações necessárias sobre os progressos realizados na execução do MRR e sobre o desempenho do mecanismo (ver [figura 14](#); mais pormenores no [anexo II](#)).

Figura 14 – Obrigações de comunicação de informações da Comissão

TÍTULO DO RELATÓRIO	DESTINATÁRIOS	DATA/FREQUÊNCIA
Grelha de avaliação da recuperação e resiliência (artigo 30º do Regulamento MRR)	Partes interessadas e público em geral	Várias vezes por ano (a atualização depende dos acontecimentos)
Relatório Anual sobre a execução do MRR (artigo 31º do Regulamento MRR)	Parlamento/Conselho	Anual, sem data definida no Regulamento MRR (1 de março de 2022; a data de 2023 ainda não é conhecida)
Relatório de revisão sobre a execução do MRR (artigo 16º do Regulamento MRR)	Parlamento/Conselho	31 de julho de 2022 (relatório único)
Relatório por país (documento de trabalho dos serviços da Comissão no âmbito do Semestre Europeu)	Conselho, Parlamento, Estados-Membros e outras partes interessadas	Anual; maio de 2022 ("Pacote da primavera")
Diálogo sobre a recuperação e a resiliência (artigo 26º do Regulamento MRR)	Parlamento/Conselho	Bimestral (por iniciativa do Parlamento)
Declarações de despesas operacionais*	Parlamento, Conselho e público em geral	Anual
Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução do Orçamento da UE (RAGE)	Parlamento, Conselho e público em geral	Anual
Relatório Anual de Atividades (RAA)	Parlamento, Conselho e público em geral	Anual

* Incluídas no projeto de orçamento geral da União Europeia.

Fonte: TCE.

85 O artigo 31º do Regulamento MRR exige que a Comissão publique um relatório **anual** sobre o MRR com informações sobre os progressos realizados pelos Estados-Membros na execução do PRR, bem como sobre os progressos na execução do MRR. A Comissão publicou o primeiro relatório anual em março de 2022³⁵.

³⁵ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativo à execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, COM(2022) 75 final, 1 de março de 2022.

86 O relatório abrangia um amplo conjunto de temas e informações provenientes dos primeiros relatórios semestrais dos Estados-Membros, de novembro de 2021, incluindo a percentagem de marcos e metas cujo cumprimento estava previsto até ao terceiro trimestre de 2021 e que tinham sido efetivamente alcançados, bem como a situação atual (se estavam cumpridos, se registavam progressos suficientes ou se estavam em atraso) dos marcos e metas a cumprir até ao terceiro trimestre de 2022. Para além das percentagens, não havia mais informações sobre marcos e metas não concluídos ou atrasados. Tendo em conta a fase inicial da execução do MRR, o relatório não proporcionava uma imagem abrangente dos progressos alcançados até à data da sua publicação.

87 Também não apresentava quaisquer informações sobre os indicadores comuns. Em conformidade com o Regulamento MRR³⁶, o relatório anual deve conter informações sobre as despesas financiadas pelo mecanismo no âmbito de cada um dos seis pilares. Todavia, o Tribunal considera que o regulamento não é claro, na medida em que não especifica se o relatório anual deve referir despesas reais ou estimadas. Atualmente, a Comissão não recolhe nem comunica dados sobre as despesas reais, incluindo com as medidas sociais, o que limita a possibilidade de avaliar a utilização eficiente dos recursos e o desempenho do MRR ao nível dos seis pilares de intervenção.

88 Em julho de 2022, a Comissão publicou um **relatório de revisão único sobre a execução do MRR**. O Regulamento MRR especifica³⁷ que, para além de fornecer informações sobre o andamento da execução dos PRR, o relatório devia também incluir informações sobre o contributo destes para o objetivo geral do mecanismo, nomeadamente no que se refere às desigualdades de género, às metas climáticas e digitais e aos seis pilares. Devia ainda proporcionar orientações aos Estados-Membros antes de estes procederem à atualização dos seus PRR. O relatório cumpria todos os elementos obrigatórios descritos, mas, tal como o relatório anual, foi elaborado numa fase inicial da execução do MRR. Deste modo, eram reduzidas as informações que podia apresentar sobre os progressos realizados e nulas as respeitantes aos indicadores comuns, uma vez que estes dados ainda não estavam disponíveis no momento da publicação.

³⁶ Artigo 31º, nº 3, do Regulamento MRR.

³⁷ Artigo 16º do Regulamento MRR.

89 Além disso, o artigo 26º do Regulamento MRR exige que a Comissão forneça regularmente informações ao Parlamento sobre os principais desenvolvimentos na execução do MRR no contexto do **diálogo sobre a recuperação e a resiliência**, para que o Parlamento possa exercer a sua função de controlo e supervisão democrática. Este diálogo é organizado de dois em dois meses por duas comissões do Parlamento, a Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários (ECON) e a Comissão dos Orçamentos (BUDG). É preparado e acompanhado por um grupo de trabalho permanente criado para verificar se o MRR está a produzir resultados. Para garantir um controlo eficaz, é importante que o Parlamento receba atempadamente informações sobre a execução do mecanismo. O Tribunal considera que o calendário e a frequência destas reuniões são adequados (ver [anexo III](#)).

90 Por último, a Comissão também comunica informações sobre o MRR no contexto de dois outros quadros importantes da UE:

- o **Semestre Europeu** – os relatórios por país de 2022 incluíam um novo capítulo, na sua maioria descritivo, que abrangia o mecanismo e as suas realizações até à data em cada país, bem como anexos que resumiam os progressos realizados na execução dos PRR e do MRR. O Tribunal observou, no entanto, que cada relatório por país visou diferentes temas do mecanismo. Além disso, a terminologia utilizada pela Comissão para descrever os progressos globais dos Estados-Membros na execução dos seus PRR e no cumprimento dos seus marcos e metas não foi coerente nos relatórios por país, o que reduz a comparabilidade dos mesmos;
- a **aprovação do orçamento anual e o processo de quitação** – integradas no projeto de orçamento da UE para 2023, a Comissão publicou em 2022 "declarações sobre os programas" (que, a partir de 2023, passarão a ser declarações sobre o desempenho dos programas), que se destinam a prestar informações sobre a execução financeira do MRR e os progressos realizados na concretização dos objetivos do mecanismo. Uma vez que a Comissão não recolhe nem comunica dados sobre as despesas reais financiadas pelo MRR, os valores comunicados nas declarações dizem respeito, entre outros, ao "contributo" dos PRR para os seis pilares (ver pontos [78](#) a [80](#)).

De modo geral, os primeiros relatórios dos Estados-Membros sobre o MRR cumpriam as obrigações de comunicação de informações, mas não incluíam todos os dados pertinentes

91 Os Estados-Membros têm várias obrigações de comunicação de informações à Comissão (como ilustra a [figura 15](#)), designadamente sobre os indicadores comuns (como descrito no ponto [64](#)). A presente secção avalia se as informações comunicadas semestralmente pelos Estados-Membros através da ferramenta FENIX eram adequadas e se as informações constantes dos programas nacionais de reformas (PNR) anuais no âmbito do Semestre Europeu³⁸ seguiam as orientações da Comissão.

Figura 15 – Obrigações de comunicação de informações sobre o MRR pelos Estados-Membros à Comissão

TÍTULO DO RELATÓRIO	OBRIGAÇÕES DE COMUNICAÇÃO DE INFORMAÇÕES	DATA/FREQUÊNCIA
Programa nacional de reformas (Semestre Europeu)	Progressos na execução e perspetivas para os investimentos/reformas do PRR no ano seguinte	Uma vez por ano, em abril
Dados comunicados semestralmente na ferramenta FENIX	Progressos em relação aos marcos e metas (usando o modelo da FENIX)	Duas vezes por ano, em abril e outubro
Pedidos de pagamento*	Todos os dados necessários para solicitar o pagamento, incluindo as informações sobre as despesas de âmbito ecológico	Uma ou duas vezes por ano, consoante as disposições operacionais/do PRR
Indicadores comuns	14 indicadores comuns a atualizar em conformidade com o artigo 29º, nº 4, alínea a), e o artigo 29º, nº 5, do Regulamento MRR	Duas vezes por ano, em fevereiro e agosto

* O âmbito da auditoria do Tribunal não incluiu a avaliação dos pedidos de pagamento efetuada pela Comissão.

Fonte: TCE, com base no Regulamento MRR e em documentos da Comissão.

³⁸ Artigo 27º do Regulamento MRR.

92 O Tribunal examinou as **informações comunicadas semestralmente** pelos cinco Estados-Membros abrangidos pela amostra através da FENIX e não detetou irregularidades significativas. Três destes Estados-Membros declararam explicitamente que consideravam que a FENIX era uma ferramenta de fácil utilização. Contudo, os requisitos subjacentes a esta comunicação de informações foram em geral considerados exigentes, caracterizando-se por prazos apertados e intervalos curtos entre a apresentação de diferentes relatórios.

93 Os **PNR** contêm informações sobre a execução das diferentes políticas específicas dos países que cada Estado-Membro tenciona aplicar a fim de promover o emprego e o crescimento, corrigir os desequilíbrios macroeconómicos e cumprir as recomendações específicas por país da Comissão e as regras orçamentais gerais da UE. Em 2021, a Comissão emitiu orientações³⁹ que estabelecem novos requisitos para a comunicação, pelos Estados-Membros, dos progressos realizados na execução do PRR. A partir de abril de 2022, os PNR deverão incluir, em três capítulos adicionais, informações sobre a execução do MRR e excertos retirados da ferramenta FENIX. As orientações da Comissão são muito gerais e não são vinculativas, uma vez que os PNR são documentos estratégicos nacionais e diferem entre os Estados-Membros selecionados em termos da sua apresentação e do nível de pormenor fornecido. As observações pormenorizadas do Tribunal são resumidas no **quadro 2**.

³⁹ *Streamlined reporting and guidance on the content and format of the national reform programmes*, dezembro de 2021.

Quadro 2 – Informações sobre o MRR nos relatórios dos programas nacionais de reformas (dos cinco Estados-Membros incluídos na amostra)

Capítulos/quadros dos PNR	Observações do Tribunal	
	Consonância com as orientações da Comissão	Comentários
Capítulo sobre os progressos realizados na execução do PRR nos principais domínios de intervenção, incluindo excerto da FENIX em anexo (com todos os pormenores, tais como uma perspetiva para o ano seguinte)	Em traços gerais, os capítulos seguem as orientações	<ul style="list-style-type: none"> ○ O formato escolhido pelos Estados-Membros varia e muitas vezes não segue as orientações ○ As perspetivas para o ano seguinte são frequentemente apresentadas apenas no excerto da FENIX em anexo ○ Na maioria dos casos, não é fácil conciliar as medidas descritas com as que constam dos anexos da decisão de execução do Conselho
Capítulo relativo aos fundos da UE e à complementaridade do financiamento, bem como à coerência entre as medidas apoiadas pelo MRR e as intervenções apoiadas por outros fundos da UE	Os capítulos nem sempre seguem as orientações	<ul style="list-style-type: none"> ○ A explicação sobre a forma como se evita os riscos de duplo financiamento nem sempre é apresentada ou nem sempre é suficiente ○ As medidas do MRR também financiadas por outros fundos da UE e a delimitação nem sempre são explicadas ou não o são de forma suficiente
Capítulo relativo aos processos institucionais e à participação das partes interessadas na execução dos PRR	Os capítulos podem ser melhorados em geral	<ul style="list-style-type: none"> ○ A participação das partes interessadas na execução do PRR é apenas parcialmente explicada ○ O papel dos parlamentos e autoridades nacionais (entre outros) na execução de medidas é apenas parcialmente descrito ○ As observações/os contributos das partes interessadas não são apresentados resumidamente
Quadros do anexo relativos ao MRR	Os quadros seguem as orientações	Não aplicável

Fonte: TCE.

Conclusões e recomendações

94 O Tribunal conclui que o quadro de acompanhamento do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) mede os progressos na execução, mas não é suficiente para medir o desempenho global do mecanismo. Os elementos que contém permitem apenas parcialmente à Comissão avaliar em que medida o MRR está a cumprir o seu objetivo geral e o seu objetivo específico. A qualidade dos dados disponíveis sobre o desempenho é também prejudicada por insuficiências na comunicação de informações sobre os indicadores comuns e a grelha de avaliação.

95 O Tribunal constatou que os marcos e metas contribuem para medir os progressos realizados pelos Estados-Membros na execução das reformas ou dos investimentos previstos nos seus planos de recuperação e resiliência (PRR). No entanto, o seu nível de ambição varia significativamente, e o último marco, ou a última meta, nem sempre se refere à conclusão da medida (pontos **27** a **32**). Os marcos e metas também se centram, em grande medida, nas realizações e não nos resultados (pontos **33** a **36**). Contribuem principalmente para medir a concretização do objetivo específico do MRR e não do seu objetivo geral.

96 O Tribunal constatou que, embora globalmente seja claro o que os indicadores comuns medem, estes variam significativamente em termos de âmbito e nível de pormenor e foram introduzidos tardiamente, depois de a maioria dos PRR já ter sido aprovada (pontos **38** a **40**). Os indicadores comuns não abrangem plenamente os seis pilares do MRR (incorporados no seu objetivo geral). Também não refletem inteiramente os progressos realizados na concretização dos marcos e metas associados aos investimentos e, em especial, às reformas (objetivo específico do MRR) (pontos **41** a **47**). Deste modo, o seu contributo para medir a concretização dos objetivos do mecanismo é reduzido. Além disso, à semelhança do que se passa com os marcos e as metas, apenas alguns indicadores comuns medem os resultados e nenhum menciona explicitamente o impacto (ponto **48**). Assim os indicadores comuns são apenas parcialmente adequados para acompanhar e avaliar o desempenho do MRR.

97 Os marcos e as metas dão informações sobre os progressos na execução das medidas incluídas nos PRR dos Estados-Membros, ao passo que os indicadores comuns o fazem sobre o mecanismo no seu conjunto. Por conseguinte, o Tribunal considera que são complementares. Não obstante, devido às insuficiências explicadas, não são suficientes para dar uma imagem completa do contributo das medidas para os objetivos do MRR e, por isso, não abrangem plenamente todos os aspetos do desempenho do mecanismo (pontos [49](#) a [51](#)).

Recomendação 1 – Assegurar um quadro abrangente de acompanhamento e avaliação do desempenho

Ao conceber instrumentos baseados no financiamento não associado aos custos, a Comissão deve visar, no seu quadro de acompanhamento e avaliação do desempenho, os principais domínios de intervenção e os efeitos mais significativos, incluindo, sempre que possível, os resultados e os impactos.

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

98 O Tribunal constatou que a Comissão e os Estados-Membros envidaram esforços consideráveis com vista à rápida criação de sistemas que eram globalmente adequados para assegurar a qualidade dos dados relativos aos marcos e metas e aos indicadores comuns (pontos [54](#) a [57](#)).

99 O Tribunal conclui que os dados comunicados relativamente aos marcos e metas são acompanhados e verificados de forma rigorosa, mas subsistem riscos para a sua fiabilidade, especialmente no extremo da cadeia, ao nível do destinatário final. Os dados são verificados *ex ante* pelas autoridades nacionais e, exceto num Estado-Membro, pela autoridade de auditoria antes de serem enviados à Comissão juntamente com os pedidos de pagamento (pontos [58](#) a [63](#)).

100 Relativamente aos indicadores comuns, a Comissão realizou controlos básicos de plausibilidade, e a qualidade dos dados comunicados até junho de 2022 e das metodologias subjacentes não foi verificada pelas autoridades de auditoria em nenhum dos Estados-Membros visitados (pontos [64](#) a [68](#)). As informações comunicadas sobre os indicadores comuns até junho de 2022 basearam-se sobretudo em estimativas, e os dados agregados publicados pela Comissão têm problemas de qualidade (pontos [69](#) a [72](#)).

Recomendação 2 – Melhorar a qualidade dos dados sobre os indicadores comuns

A Comissão deve:

- a) em colaboração com os Estados-Membros, melhorar a qualidade dos dados comunicados relativamente aos indicadores comuns, uma vez que estes desempenham um papel importante na comunicação de informações sobre o desempenho e na avaliação do mesmo;
- b) assegurar que os dados comunicados relativamente aos indicadores comuns incluam apenas intervenções apoiadas pelo MRR que já estejam concluídas ou, no caso das infraestruturas, operacionais.

Prazo de execução: em cada ronda de comunicação de informações sobre os indicadores comuns, a partir de fevereiro de 2024

101 De um modo geral, os primeiros relatórios sobre a execução do MRR cumpriram a obrigação de comunicação de informações, mas o Tribunal constatou insuficiências nos dados comunicados na grelha de avaliação. A grelha de avaliação fornece um vasto conjunto de informações sobre os progressos do MRR e é de fácil utilização (pontos **73** a **75**). Contudo, pode haver interpretações incorretas no que se refere à percentagem estimada dos fundos desembolsados e totais do MRR que contribuem para cada um dos seis pilares. Em especial, o desembolso por pilar baseia-se no mesmo valor unitário atribuído a cada marco e meta num determinado PRR e a percentagem de fundos do MRR que contribuem para cada pilar de intervenção baseia-se no pressuposto, bastante elementar, de que as medidas contribuem de forma equitativa para os pilares de intervenção primários e secundários a que foram associadas. A Comissão não divulgou a maior parte destas limitações das metodologias subjacentes à grelha de avaliação (pontos **77** a **80**). Além disso, não indica claramente que alguns valores apresentados são estimativas ou não são comparáveis entre os Estados-Membros, nem realiza controlos suficientes antes de publicar os dados na grelha de avaliação (pontos **81** a **83**).

Recomendação 3 – Melhorar a transparência e a qualidade dos dados comunicados na grelha de avaliação

A Comissão deve melhorar as informações e a forma como são apresentadas, bem como indicar claramente as limitações inerentes, em especial explicando as metodologias que lhes subjazem e declarando explicitamente, se for caso disso, que os dados são estimados e/ou não são comparáveis entre Estados-Membros.

Prazo de execução: até ao final de 2023

102 Outros relatórios da Comissão abrangeram a maior parte dos elementos exigidos ao abrigo do Regulamento MRR. Todavia, uma vez que o MRR ainda se encontrava numa fase inicial da execução e os dados sobre os indicadores comuns foram publicados mais tarde, não podiam apresentar muitas informações sobre os progressos realizados até à data. O relatório anual inclui apenas informações sobre as despesas estimadas, o que limita a avaliação da utilização eficiente dos recursos, um elemento essencial do desempenho (pontos **84 a 89**). No que diz respeito à comunicação de informações pela Comissão no contexto do Semestre Europeu, o Tribunal observa que há incoerências na terminologia que esta utiliza nos relatórios por país para descrever os progressos globais na execução dos PRR e os marcos e metas, o que afeta a comparabilidade dos relatórios. Além disso, os valores comunicados pela Comissão nas declarações sobre os programas baseiam-se nos custos estimados aquando da elaboração dos PRR (ponto **90**).

103 O Tribunal considera a comunicação de informações dos Estados-Membros sobre o MRR – em especial os seus relatórios semestrais e os programas nacionais de reformas – globalmente adequada em termos de cumprimento das obrigações dos mesmos no âmbito do mecanismo. Porém, ao elaborarem os seus programas nacionais de reformas no contexto do Semestre Europeu, os Estados-Membros apenas seguiram parcialmente as orientações da Comissão sobre as informações específicas relativas ao MRR a incluir, e as informações fornecidas nem sempre tinham qualidade suficiente. Além disso, as orientações são muito genéricas e não são vinculativas (pontos **91 a 93**).

Recomendação 4 – Garantir uma comunicação de informações mais elucidativa e coerente

A Comissão deve:

- a) ao conceber instrumentos baseados no financiamento não associado aos custos, dar resposta à necessidade de uma terminologia mais clara e coerente, em especial no que se refere a questões importantes, como as obrigações de comunicação de informações e a recolha dos dados necessários para avaliar a eficiência do programa;
- b) comunicar informações sobre as despesas reais financiadas pelo mecanismo no âmbito dos seis pilares, as quais constituem a base para a avaliação da utilização eficiente dos recursos;
- c) nos seus relatórios anuais, prestar informações mais pormenorizadas sobre o estado de execução dos PRR. Por exemplo, deve disponibilizar informações sobre os pilares ou domínios de intervenção que registam atrasos no cumprimento dos marcos e metas, possíveis motivos para tais atrasos e o seu impacto na execução do MRR;
- d) continuar a desenvolver a metodologia para todos os relatórios por país no âmbito do Semestre Europeu, a fim de assegurar a coerência na comunicação de informações sobre os progressos realizados na execução dos PRR, tanto em termos globais como no que diz respeito aos marcos e metas.

Prazo de execução: a), ao conceber instrumentos baseados no financiamento não associado aos custos; b), c) e d), na próxima ronda de comunicação de informações, em 2024.

O presente relatório foi adotado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 12 de outubro de 2023.

Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Os seis pilares do MRR e os domínios de intervenção subjacentes

Pilar	Domínios de intervenção dos pilares
1. Transição ecológica	Mobilidade sustentável
	Eficiência energética
	Energias renováveis e redes
	Investigação, desenvolvimento e inovação em atividades ecológicas (por exemplo, atenuação das alterações climáticas, economia circular)
	Adaptação às alterações climáticas
	Utilização sustentável e proteção dos recursos hídricos e marinhos
	Transição para uma economia circular, prevenção e reciclagem dos resíduos
	Proteção e restauro da biodiversidade e dos ecossistemas
	Outras medidas de atenuação das alterações climáticas (por exemplo, indústria sustentável)
	Prevenção e controlo da poluição (poluição atmosférica, sonora e da água)
	Competências e empregos verdes
2. Transformação digital	Administração pública em linha, serviços públicos digitais (incluindo a digitalização dos transportes) e ecossistemas digitais locais
	Capital humano na digitalização
	Digitalização das empresas
	Conectividade
	Capacidades digitais e implantação de tecnologias avançadas
	Medidas relacionadas com o digital no domínio da investigação, do desenvolvimento e da inovação
3. Crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, incluindo a coesão económica, o emprego, a produtividade, a competitividade, a investigação, o desenvolvimento e a inovação e um mercado interno em bom funcionamento, com PME fortes	Renovação e construção de edifícios
	Apoio às PME
	Investigação, desenvolvimento e inovação
	Competitividade
	Ambiente empresarial/Empreendedorismo
	Industrialização e reindustrialização
	Infraestruturas comerciais
	Setor da cultura
	Alterações regulamentares para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo
	Apoio às grandes empresas
Cooperação transnacional	

Pilar	Domínios de intervenção dos pilares
4. Coesão social e territorial	Infraestruturas e serviços territoriais
	Educação de adultos, incluindo o ensino e formação profissionais contínuos; reconhecimento e validação de competências
	Desenvolvimento de zonas rurais e remotas (por exemplo, ilhas)
	Habitação social e outras infraestruturas sociais
	Proteção social, incluindo serviços sociais e integração de grupos vulneráveis
	Modernização das instituições do mercado de trabalho, nomeadamente os serviços de emprego, a antecipação das necessidades de competências e os serviços de inspeção do trabalho; proteção e organização do emprego; diálogo social e mecanismos de fixação dos salários; adaptação de locais de trabalho
	Apoio ao emprego (não juvenil) e à criação de emprego, incluindo incentivos à contratação e à transição profissional e apoio ao trabalho por conta própria
5. Saúde e resiliência económica, social e institucional, com o objetivo de, entre outros, aumentar a preparação para situações de crise e a capacidade de resposta a situações de crise	Cuidados de saúde: resiliência, sustentabilidade, adequação, disponibilidade, acessibilidade e qualidade, incluindo a digitalização e as infraestruturas
	Eficácia da administração pública e dos sistemas nacionais, incluindo a minimização da carga administrativa
	Cuidados prolongados: resiliência, sustentabilidade, adequação, disponibilidade, acessibilidade e qualidade, incluindo a digitalização e as infraestruturas
	Preparação para situações de crise
	Eficácia dos sistemas judiciais
	Autonomia estratégica
	Capacidade de reação a situações de crise
	Medidas fiscais, incluindo medidas relativas ao planeamento fiscal agressivo
	Continuidade das atividades e dos serviços públicos (em situações de crise)
	Política e governação orçamental
	Prevenção da fraude
	Supervisão da luta contra o branqueamento de capitais
	Reformas do setor financeiro
Reformas no âmbito do Estado de direito	
6. Políticas para a próxima geração, as crianças e os jovens, como sejam as políticas para a educação e as competências	Ensino geral, profissional e superior: acessibilidade, comportabilidade, qualidade e inclusividade, incluindo a digitalização e as infraestruturas
	Ensino e acolhimento na primeira infância: acessibilidade, comportabilidade, qualidade e inclusividade, incluindo a digitalização e as infraestruturas
	Apoio ao emprego dos jovens e à criação de emprego para os jovens, incluindo incentivos à contratação e à transição profissional e apoio ao trabalho por conta própria

Fonte: grelha de avaliação da recuperação e resiliência

Anexo II – Conteúdos relacionados com o PRR nos relatórios da Comissão

Título do relatório	Conteúdo relacionado com o PRR
Grelha de avaliação da recuperação e resiliência (artigo 30º do Regulamento MRR)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Progressos realizados no que respeita ao MRR em cada um dos seis pilares e ao contributo social, incluindo a igualdade de género e os jovens/crianças ○ Contributo para os objetivos climáticos e digitais ○ Progressos refletidos nos indicadores comuns ○ Desembolsos por país e marcos e metas associados ○ Análises de temas dos seis pilares
Relatório anual sobre a execução do MRR (artigo 31º do Regulamento MRR)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Progressos na execução do MRR ○ Contributo do MRR para as metas climáticas/digitais ○ Desempenho do MRR com base nos indicadores comuns ○ Despesas financiadas no âmbito dos seis pilares, incluindo despesas sociais
Relatório de revisão sobre a execução do MRR (artigo 16º do Regulamento MRR)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Progressos na execução do MRR ○ Contributo do MRR para os seis pilares ○ Igualdade de género ○ O MRR como principal instrumento para concretizar o plano REPowerEU
Relatório por país (documento de trabalho dos serviços da Comissão no âmbito do Semestre Europeu)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Avaliação da situação económica de cada país, dos progressos por ele realizados e da aplicação das recomendações específicas por país ○ Pormenores relativos ao MRR para cada PRR, com os principais resultados esperados a curto prazo ○ Anexo 2, que resume os progressos realizados na execução do PRR
Diálogo sobre a recuperação e a resiliência (artigo 26º do Regulamento MRR)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Progressos na execução do MRR, incluindo informações sobre os pedidos de pagamento apresentados e as auditorias conexas da Comissão ○ Quaisquer outras informações fornecidas pela Comissão relacionadas com a execução
Declarações de despesas operacionais ¹	<ul style="list-style-type: none"> ○ Estado de execução do MRR ○ Informações sobre o desempenho relativas às principais realizações ○ Indicadores-chave de desempenho ○ Contributo do MRR para as prioridades horizontais integradas
Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução do Orçamento da UE (RAGE)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Anexo 3 sobre o MRR: descrição do MRR, ponto da situação da execução, sistemas de controlo ao nível da Comissão e dos Estados-Membros
Relatório Anual de Atividades (RAA)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Capítulo 3: ambiente de controlo nos Estados-Membros e na Comissão, primeiras realizações/progressos na execução, verificações efetuadas pela Comissão

¹Incluídas no projeto de orçamento geral da União Europeia.

Anexo III – Diálogo sobre recuperação e resiliência entre a Comissão e o Parlamento (2021-2022)

Composição/informação	Mais informações relativas ao diálogo sobre recuperação e resiliência
Reuniões conjuntas das Comissões BUDG e ECON (diálogo sobre recuperação e resiliência)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Apresentações orais dos Comissários da UE Valdis Dombrovskis e Paolo Gentiloni e questões suscitadas pelos membros das duas comissões parlamentares ○ Realizada de dois em dois meses, a convite do Parlamento, que fixa a ordem de trabalhos ○ A grelha de avaliação serve de base para o diálogo ○ As sessões são gravadas (difundidas ao público através da plataforma Internet do Parlamento); não há atas disponíveis ○ O diálogo sobre recuperação e resiliência complementa os diálogos económicos no âmbito do quadro de governação económica da UE ○ Quatro reuniões em 2021 (maio, julho, setembro e dezembro) e quatro em 2022 (março, maio, setembro, novembro)
Grupo de trabalho permanente	<ul style="list-style-type: none"> ○ Prepara e acompanha o diálogo ○ A Comissão elabora apresentações que expõe nas reuniões e que também são partilhadas com o Conselho (estão disponíveis ao público na página Web da Comissão/do Parlamento dedicada ao MRR) ○ Reuniões à porta fechada, sem gravação ○ 18 reuniões em 2021 e 10 em 2022
Informações a prestar ao Parlamento Europeu no âmbito do diálogo sobre a recuperação e a resiliência (artigo 26º do Regulamento MRR)	<ul style="list-style-type: none"> ○ A situação em matéria de recuperação, resiliência e capacidade de ajustamento na União, bem como as medidas adotadas ao abrigo do Regulamento MRR ○ Os PRR dos Estados-Membros ○ A avaliação dos PRR dos Estados-Membros ○ As principais conclusões do relatório de revisão a que se refere o artigo 16º, nº 2, do Regulamento MRR ○ O ponto da situação relativamente ao cumprimento dos marcos e das metas dos PRR dos Estados-Membros ○ Os procedimentos de pagamento, suspensão e rescisão, incluindo quaisquer observações apresentadas e medidas corretivas tomadas pelos Estados-Membros para assegurar o cumprimento satisfatório dos marcos e das metas ○ Quaisquer outras informações e documentação pertinentes fornecidas pela Comissão à comissão competente do Parlamento Europeu sobre a execução do mecanismo

Fonte: TCE, com base no Regulamento MRR e em informações do Parlamento e da Comissão.

Siglas, acrónimos e designações abreviadas

Comissão BUDG: Comissão dos Orçamentos do Parlamento Europeu

Comissão ECON: Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários do Parlamento Europeu

DG ECFIN: Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros

IRUE: Instrumento de Recuperação da União Europeia

MRR: Mecanismo de Recuperação e Resiliência

PME: pequenas e médias empresas

PNR: Programa Nacional de Reformas

PRR: plano de recuperação e resiliência

Glossário

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

Desempenho: grau de realização dos objetivos e de otimização dos recursos de uma ação, projeto ou programa financiado pela UE.

Destinatário final: pessoa singular ou coletiva que em última instância beneficia de uma atividade financiada pela UE iniciada ou realizada por um beneficiário de ajuda da União.

Digitalização: introdução, em processos e tarefas, de tecnologias digitais e informações digitalizadas.

Eficácia: medida em que os objetivos visados são cumpridos através das atividades realizadas.

Eficiência: a melhor relação entre os recursos utilizados, as atividades realizadas e o cumprimento dos objetivos.

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.

Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER): fundo da UE que reforça a coesão económica e social na União através do financiamento de investimentos destinados a reduzir os desequilíbrios entre regiões.

Impacto: consequências a longo prazo mais amplas de um projeto ou programa concluídos, como, por exemplo, os benefícios socioeconómicos para a população no seu conjunto.

Indicador comum: variável mensurável que fornece informações sobre os progressos realizados na execução dos planos de recuperação e resiliência no sentido da concretização dos objetivos comuns do MRR, bem como sobre o desempenho global do mecanismo.

Indicador: informação utilizada para medir ou avaliar um aspeto do desempenho.

Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE): pacote de financiamento que visa ajudar os Estados-Membros da UE a recuperar do impacto económico e social da pandemia de COVID-19.

Legislar melhor: conceito que orienta as políticas e o processo legislativo da UE, baseado nos princípios de que a regulamentação deve alcançar os seus objetivos com um mínimo de custos e deve ser concebida de forma transparente, baseada em provas, com a participação dos cidadãos e das partes interessadas.

Lógica de intervenção: ligações entre, por um lado, os objetivos, os recursos previstos e as atividades de uma proposta e, por outro, os resultados e os impactos pretendidos.

Marco: no contexto do MRR, uma medida qualitativa dos progressos realizados no sentido da concretização de uma reforma ou de um investimento.

Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR): mecanismo de apoio financeiro da UE para atenuar o impacto económico e social da pandemia de COVID-19 e estimular a transformação ecológica e digital.

Meta: no contexto do MRR, uma medida quantitativa dos progressos realizados no sentido da concretização 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.

Realização: o que é produzido ou concretizado por um projeto, por exemplo, a organização de um curso de formação ou a construção de uma estrada.

Recursos: meios financeiros, humanos, materiais, administrativos ou regulamentares utilizados para a execução de um projeto ou programa.

Regulamento Financeiro: regras que regem a forma como se estabelece e utiliza o orçamento da UE e os processos associados, tais como o controlo interno, a comunicação de informações, a auditoria e a quitação.

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.

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.

Valor acrescentado europeu: valor adicional gerado pela ação da UE em comparação com a ação isolada dos Estados-Membros.

Respostas finais da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2023-26>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2023-26>

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; Sabine Hiernaux-Fritsch, responsável principal; Anna Ludwikowska, responsável de tarefa; Jurgen Manjé, responsável de tarefa adjunto; Boyana Stamenova, Marion Schiefele e Valentina-Adriana Visan, auditoras; Minya Chan, estagiária; Giuliana Lucchese, apoio gráfico. Michael Pyper prestou assistência linguística.



Da esquerda para a direita: Jurgen Manjé, Tea Vlainić, Anna Ludwikowska, Ivana Maletić, Sandra Diering, Boyana Stamenova, Valentina-Adriana Visan, Michael Pyper.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2023

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

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

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

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

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

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- 92-849-1110-3	ISSN 1977- 5822	doi: 10.2865/619944	QJ-AB-23-026-PT-Q
PDF	ISBN 978- 92-849-1070-0	ISSN 1977- 5822	doi: 10.2865/46544	QJ-AB-23-026-PT-N

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), com um montante de 723 mil milhões de euros, foi criado em resposta à pandemia de COVID-19.

O Tribunal auditou o quadro de acompanhamento do desempenho do MRR e concluiu que mede os progressos na execução, mas apenas avalia o desempenho do mecanismo parcialmente.

Marcos e metas, assim como indicadores comuns, contribuem para medir os progressos, mas centram-se nas realizações e não nos resultados e não abrangem integralmente todos os aspetos do desempenho do MRR. A grelha de avaliação do mecanismo é de fácil utilização, mas tem problemas ao nível da qualidade dos dados e da transparência. De um modo geral, os primeiros relatórios sobre o MRR cumpriram as obrigações de comunicação de informações, mas eram poucos os dados fornecidos sobre o desempenho.

O Tribunal recomenda que a Comissão melhore a qualidade da comunicação de informações sobre o MRR e que, em futuros instrumentos baseados no financiamento não associado aos custos, corrija as lacunas em matéria de acompanhamento do desempenho.

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