

**RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL  
DE CONTAS EUROPEU**  
**«FINANCIAMENTO BASEADO NO DESEMPENHO NO QUADRO DA POLÍTICA DE  
COESÃO: AMBIÇÕES MERITÓRIAS, MAS PERSISTIRAM OBSTÁCULOS NO PERÍODO  
2014-2020»**

SÍNTESE

Resposta comum da Comissão aos pontos I a VI:

A orientação para o desempenho tem sido cada vez mais uma das características distintivas da política de coesão ao longo dos diferentes períodos. A tónica no desempenho será plenamente mantida no período de programação 2021-2027 através de diferentes elementos da política. As condições habilitadoras, o novo quadro de desempenho com a revisão intercalar e os modelos de financiamento baseados no desempenho deverão continuar a contribuir para manter a posição da política de coesão como uma das políticas da UE mais avançadas no que diz respeito à orientação para o desempenho. Na sua proposta de novo Regulamento Disposições Comuns (RDC) para 2021-2027, a Comissão baseou-se na experiência positiva adquirida no passado com os anteriores instrumentos de desempenho, introduzindo simultaneamente as adaptações necessárias.

VI. No que diz respeito, em especial, às condicionalidades *ex ante*, a Comissão salienta que o seu principal objetivo é assegurar que é propício o contexto estratégico, jurídico e administrativo em que se integram os investimentos programados financiados pela UE, sendo assim promovidas a eficiência e a eficácia.

VII. O desempenho no período 2014-2020 depende não só da execução efetiva dos projetos, mas também de realizações concretas. Os resultados - tal como expressos pelos indicadores de resultados definidos pelo RDC - demoram mais tempo a materializar-se e, por conseguinte, não foram incluídos no quadro de desempenho, nem poderiam ter feito parte da análise do desempenho. Além disso, as realizações, tal como expressas pelos indicadores de realizações e pelas principais etapas de execução, fornecem uma boa indicação sobre se um investimento está no bom caminho para atingir os seus objetivos e produzir os resultados esperados.

Com base na experiência adquirida, a avaliação intercalar dos programas de 2021-2027 será, de facto, radicalmente diferente da avaliação do desempenho do período anterior e implicará uma avaliação qualitativa e pluridimensional baseada numa vasta gama de fatores que determinarão o desempenho dos programas no final de 2024 e visarão a obtenção de resultados. As disposições do RDC para 2021-2027 fornecem uma indicação pormenorizada de todos os elementos que os Estados-Membros terão de ter em conta durante a revisão intercalar (artigo 18.º do RDC).

VIII. O conceito «financiamento não associado aos custos» foi introduzido tardiamente no período de programação 2014-2020, com uma consequente utilização limitada por parte dos Estados-Membros nesse período. A Comissão considera que existem fortes complementaridades entre os instrumentos da política de coesão e o Mecanismo de Resiliência e Recuperação (MRR), que faz parte do apoio financeiro da UE do quadro do NextGenerationEU destinado à recuperação na sequência dos efeitos da pandemia e ao relançamento da economia da UE.

IX. A Comissão considera que o quadro de desempenho de 2014-2020 da política de coesão, um dos sistemas de despesas orçamentais da UE mais avançados e orientados para o desempenho, introduziu uma verdadeira mudança na cultura de desempenho a nível da execução da política de coesão. Considera igualmente que a inclusão da análise do desempenho, juntamente com as condicionalidades *ex ante* e os novos modelos de financiamento não associados aos custos, incluindo as OCS, contribuiu

para uma nova abordagem da execução, mesmo que sejam necessárias melhorias adicionais para o período de programação de 2021-2027.

A ligação entre a afetação de recursos e o desempenho não é uma tarefa fácil. É por esta razão que a Comissão se baseou na experiência adquirida no período anterior e decidiu, para o período de 2021-2027, propor a passagem do sistema mecânico automático do período de programação 2014-2020 — que provou os seus limites — para um sistema mais abrangente, reunindo um conjunto de elementos qualitativos e quantitativos. Estes determinarão em conjunto o desempenho dos fundos no terreno: a revisão intercalar interligará a afetação de recursos à forma como os fundos são gastos na consecução dos objetivos da UE, em conformidade com o RDC.

X. A Comissão pode aceitar as recomendações do TCE e aplicá-las-á conforme explicado mais adiante nas respostas às observações e recomendações pertinentes.

XI. Na preparação e execução dos planos de recuperação e resiliência pelos Estados-Membros, a Comissão prestará especial atenção aos ensinamentos retirados da execução dos fundos de coesão. No âmbito do MRR, os Estados-Membros têm de cumprir os objetivos intermédios e as metas a fim de receber os desembolsos; isto constituirá o núcleo da implementação do MRR nos próximos anos.

## OBSERVAÇÕES

### Resposta comum da Comissão aos pontos 21 e 22:

A Comissão sublinha que as condicionalidades *ex ante* e os respetivos critérios foram definidos pelos legisladores na sequência das negociações interinstitucionais com o Conselho e o Parlamento Europeu.

A Comissão elaborou, no período de 2014-2020, orientações exaustivas que forneceram informações mais pormenorizadas sobre os critérios.

A Comissão observa que estava legalmente obrigada, nos termos do artigo 19.º do RDC, a abordar cada caso individualmente e, ao mesmo tempo, a assegurar que casos semelhantes são tratados de forma semelhante.

A Comissão avaliou e justificou as razões pelas quais estas situações eram diferentes e exigiu uma abordagem diferente. O tratamento destes casos da mesma forma não estaria em conformidade com o direito da UE, especialmente com o princípio geral da proporcionalidade.

27. Quantificar o impacto dos quadros estratégicos na eficácia das despesas constitui um desafio. No entanto, a introdução de condicionalidades *ex ante* levou ao desenvolvimento de muitos quadros estratégicos, que de outra forma não existiriam, tendo, por conseguinte, conferido uma orientação clara às despesas, melhorando a sua pertinência e eficácia. Esta evolução do quadro estratégico foi confirmada, por exemplo, pela avaliação temática do FSE de 2014-2018.

Caixa 4: A Comissão salienta que as CEA em matéria de auxílios estatais se limitaram ao contexto dos FEEL.

### Resposta comum da Comissão aos pontos 29 e 30:

A Comissão confirma que o simples incumprimento das condicionalidades *ex ante* não constituía motivo suficiente para a suspensão dos pagamentos. De acordo com o artigo 19.º, n.º 5, do RDC, a Comissão só pode suspender o pagamento se tal for necessário para evitar prejuízos significativos para a eficácia e eficiência da realização dos objetivos específicos da prioridade em causa. Note-se igualmente que os Estados-Membros concordaram com diferentes formas de autosuspensões, por exemplo, em alguns casos, concordaram em não selecionar quaisquer operações nas zonas afetadas.

32. Embora as disposições da UE obrigassem os Estados-Membros a prestar informações sobre as condicionalidades *ex ante* apenas no âmbito do relatório anual de execução ou do relatório estratégico de 2017, a Comissão não esperou pela apresentação dos relatórios anuais de execução em 2017, mas, desde a aprovação dos programas, acompanhou regularmente o cumprimento dos planos de ação. Na prática, a maioria dos Estados-Membros e das regiões informou periodicamente a Comissão sobre os progressos realizados na conclusão dos planos de ação através de trocas eletrónicas de informações e no contexto dos comités de acompanhamento e das reuniões anuais.

Além disso, a Comissão incentivou vivamente os Estados-Membros a apresentarem um relatório mais cedo do que em 2017, a fim de evitar estrangulamentos na avaliação do cumprimento das CEA em 2017. É por esta razão que a Comissão criou um módulo específico SFC através do qual os Estados-Membros e as regiões apresentaram as informações oficiais relacionadas com a conclusão dos planos de ação. Neste módulo, existem 1 485 intercâmbios formais de informações entre a Comissão e as autoridades dos Estados-Membros sobre a conclusão dos planos de ação entre 2014 e 2019.

37. A Comissão observa que não foi introduzida qualquer obrigação geral pelos legisladores de informar o Parlamento Europeu e o Conselho sobre o cumprimento pelos Estados-Membros das condições habilitadoras, nem para o período de 2014-2020 nem para o período de 2021-2027.

38. O regime geral de condicionalidade e as condições habilitadoras são dois mecanismos distintos, que prosseguem objetivos diferentes, utilizando instrumentos diferentes. Nos termos do seu artigo 1.º, o Regulamento 2020/2092 «estabelece as regras necessárias para a proteção do orçamento da União em caso de violações dos princípios do Estado de direito nos Estados-Membros». As condições habilitadoras estabelecidas pelo RDC para 2021-2027, de acordo com as suas definições, são condições para a execução eficaz e eficiente dos objetivos específicos. O texto do Regulamento (CE) 2020/2092 esclarece que «as medidas previstas no presente regulamento são particularmente necessárias nos casos em que outros procedimentos previstos na legislação da União não permitam uma proteção mais eficaz do orçamento da União».

A Comissão pode propor medidas nos termos do Regulamento Estado de Direito, a menos que procedimentos alternativos no âmbito da legislação da União lhe permitam proteger o orçamento da União de forma mais eficaz. O novo regime geral de condicionalidade complementa os instrumentos setoriais, tais como as condições habilitadoras estabelecidas no RDC para 2021-2027, que estabelecem os pré-requisitos necessários para uma utilização eficaz e eficiente dos fundos no quadro do RDC horizontalmente para todos os programas e tematicamente dependendo dos objetivos específicos selecionados. As condições da proposta da Comissão, e da adoção pelo Conselho, das medidas relativas ao regime geral de condicionalidade são definidas na sua base jurídica. Além disso, a Comissão elaborou um projeto de orientações sobre a aplicação do regulamento.

41. O RDC permite alterações aos programas, incluindo dos objetivos intermédios, e, na prática, a maioria dos programas é alterada várias vezes durante o período de programação. Ao fazê-lo, os legisladores reconheceram a complexidade do ciclo de programação de sete anos da política de coesão, a dificuldade em definir objetivos intermédios e metas no início do ciclo e a possibilidade de tais objetivos intermédios e metas poderem mudar em condições específicas.

50. As alterações introduzidas no regulamento deram aos Estados-Membros a possibilidade de ajustarem e clarificarem os indicadores, a fim de comunicarem com maior exatidão os valores alcançados.

No caso dos indicadores de realizações, a disposição jurídica inicial não permitia que as realizações efetivamente alcançadas fossem comunicadas se fizessem parte de uma operação mais vasta.

No que diz respeito ao indicador financeiro, as regras iniciais exigiam que os montantes fossem certificados à Comissão, a fim de serem tidos em conta na análise do desempenho. Uma vez que o

processo de certificação pode demorar vários meses, tal teria deslocado a data-limite efetiva para a comunicação de informações para alguns meses antes do final de 2018.

Primeiro travessão: A Comissão salienta que a alteração do Regulamento n.º 215/2014 foi introduzida para corrigir uma incoerência na estrutura inicial do quadro de desempenho, que não permitia, em certos casos, a comunicação das realizações efetivamente alcançadas e plenamente concretizadas na aceção do quadro de desempenho até à conclusão da operação global.

A disposição inicial continha uma incoerência: não reconhecia o facto de certos tipos de operações poderem consistir em vários projetos capazes de alcançar progressivamente realizações antes da conclusão de toda a operação de que faziam parte. Por exemplo, no caso de um regime de apoio às empresas, várias empresas podem ser selecionadas para apoio no âmbito de uma única operação. No entanto, na prática, o auxílio não pode ser concedido simultaneamente a todas as empresas da mesma operação. De acordo com a redação inicial do artigo 5.º, n.º 3, as realizações já alcançadas pelos projetos individuais concluídos só poderiam ter sido comunicadas após a conclusão efetiva da operação na sua totalidade.

Embora fosse possível para operações incompletas, a alteração não permitiu que os Estados-Membros comunicassem as realizações no caso de projetos incompletos.

Segundo travessão: Tal como no caso da comunicação de operações incompletas, a alteração para incluir as despesas incorridas em 2018, mas certificadas à Comissão até 30 de junho de 2019 para efeitos da análise do desempenho, corrigiu uma lacuna do texto inicial do regulamento de execução.

51. O indicador financeiro para a análise do desempenho refere-se às despesas incorridas e pagas pelos beneficiários até 31.12.2018 e certificadas à Comissão.

A Comissão considerou que os objetivos intermédios dos indicadores financeiros incorretamente definidos com base na regra de anulação n+3 devem ser corrigidos antes da análise do desempenho.

Os Estados-Membros que tinham fixado os seus objetivos intermédios financeiros com base na regra de anulação n+3 foram autorizados, em conformidade com o regulamento, a ajustá-los proporcionalmente ao erro inicial, a fim de assegurar a equidade do processo e a igualdade de tratamento de todos os eixos prioritários e de todos os Estados-Membros.

52. A Comissão chama a atenção para o facto de, tal como acima referido, as alterações introduzidas no regulamento terem corrigido incoerências na legislação existente, que teriam penalizado injustificadamente determinados eixos prioritários. Estas alterações jurídicas permitiram aos Estados-Membros comunicar com maior precisão o nível de desempenho, corrigindo incoerências e a rigidez existentes. A Comissão recorda igualmente que a análise do desempenho foi realizada em plena conformidade com todas as disposições aplicáveis.

Mesmo antes da alteração do Regulamento de Execução n.º 215/2014, era possível comunicar os valores alcançados por operações para as quais nem todos os pagamentos correspondentes tinham sido necessariamente efetuados.

53. O RDC não definiu os casos devidamente justificados para revisão realizada exaustivamente (anexo II, ponto 5, do RDC). Sem a clarificação introduzida pelo Regulamento de Execução n.º 215/2014, a Comissão teria corrido o risco de aceitar objetivos intermédios e metas incorretamente calculados como base para a libertação da reserva de desempenho. Tal teria viciado o exercício e privado de credibilidade.

Em conformidade com o RDC, a reserva de desempenho teve de ser calculada tendo em conta os indicadores estabelecidos na versão do programa em vigor à data da análise do desempenho.

62. O funcionamento do sistema de monitorização dos dados de desempenho e a sua avaliação através de auditorias de sistemas não é limitado por qualquer data intermédia, mas baseia-se na avaliação cumulativa dos sistemas ao longo dos anos, com controlos e testes substantivos realizados a nível de amostras de operações. Além disso, os relatórios anuais de controlo incluem todas as auditorias de sistemas realizadas até à apresentação do pacote de garantia, inclusive após o final do exercício contabilístico.

Deste modo, os relatórios anuais de controlo de 2017-2018 e os pareceres, apresentados em fevereiro/março de 2019, deram garantias quanto à fiabilidade dos dados de desempenho subjacentes à análise do desempenho.

65. A grande maioria das autoridades de auditoria já abrangia aspetos relativos à fiabilidade dos dados de desempenho nas suas auditorias às operações antes de isso se tornar formalmente uma obrigação jurídica nos termos do Regulamento Delegado (UE) 2019/886 da Comissão, de 12 de fevereiro de 2019, com base nas orientações da Comissão. No entanto, uma vez que a amostra de auditorias às operações é selecionada aleatoriamente a partir das despesas certificadas, nem sempre permite verificar todos os aspetos relativos à fiabilidade dos dados (por exemplo, a amostra pode não incluir operações que contribuam para indicadores do quadro de desempenho; ou operações cujos valores alcançados já tenham sido comunicados à Comissão). Por conseguinte, na prática, a fonte de garantia mais importante quanto à fiabilidade dos dados de desempenho são as auditorias do sistema de acompanhamento (auditorias temáticas) e não as auditorias das operações. Por conseguinte, a alteração regulamentar visava aumentar a base da garantia, mas apenas fazia parte do processo de garantia.

#### Resposta comum da Comissão aos pontos 68 a 70:

A Comissão acompanhou de perto todos os casos de insuficiências graves na fiabilidade dos dados de desempenho identificados através das autoridades de auditoria ou do próprio trabalho de auditoria da Comissão. Em todos os casos, as autoridades responsáveis pelo programa foram convidadas a tomar as medidas corretivas adequadas. Por exemplo, a análise do desempenho não pôde ser realizada para quatro programas (na Bélgica, Lituânia, Roménia e Eslovénia), devido às cartas de pré-suspensão emitidas pela Comissão sobre as deficiências identificadas ao abrigo do requisito essencial 6 (fiabilidade do sistema de monitorização e dos dados).

A análise do desempenho só foi realizada quando o procedimento de suspensão foi interrompido. Isto demonstra a seriedade do seguimento dado pela Comissão, quando foram identificadas deficiências.

74. A análise do desempenho foi realizada conforme exigido pela base regulamentar, através da avaliação dos indicadores incluídos no quadro de desempenho. O RDC previa que cada prioridade tivesse de ter um indicador financeiro, ver o primeiro travessão do ponto 42 do relatório.

76. O quadro jurídico prevê explicitamente duas condições em que a suspensão dos pagamentos intermédios é possível em caso de incumprimento grave de um objetivo intermédio.

Ambas as condições teriam de estar preenchidas para desencadear o exercício da prerrogativa da Comissão de suspender os pagamentos. Além disso, o próprio artigo 22.º, n.º 6, possibilita aos Estados-Membros a transferência de dotações financeiras para outros programas ou prioridades como medida corretiva.

Tendo em conta o quadro jurídico existente, não existia qualquer justificação jurídica para suspender os pagamentos.

#### Resposta comum da Comissão aos pontos 79 e 80:

A Comissão observa que a evolução normal dos programas conduz frequentemente a aumentos e reduções de financiamento, pelas razões também apontadas pelo TCE.

Ao comparar o montante das prioridades imediatamente antes e depois da análise do desempenho, todas as prioridades com fraco desempenho examinadas no contexto da presente auditoria perderam a sua reserva de desempenho e os seus montantes foram reduzidos no quadro da alteração do programa efetuada no contexto da análise do desempenho.

81. Para o período de programação 2021-2027, a análise do desempenho foi substituída pela revisão intercalar e a reserva de desempenho foi substituída pelos montantes de flexibilidade (artigo 18.º do RDC 2021-2027).

Os montantes de flexibilidade serão obrigatórios e só serão atribuídos definitivamente após a decisão da Comissão na sequência da revisão intercalar. Além disso, o montante da flexibilidade cobrirá, em média, uma parte muito maior dos recursos do programa do que a reserva de desempenho.

O RDC define todos os elementos necessários para realizar a revisão intercalar nas disposições relativas à revisão intercalar (artigo 18.º) e às alterações dos programas (artigo 24.º). Atualmente, a Comissão não vê motivos para apresentar mais pormenores sobre a revisão intercalar.

83. Para além da política de coesão, a fim de ajudar os Estados-Membros a recuperar dos efeitos da pandemia e relançar a economia da UE no contexto das transições ecológica e digital, a UE concedeu um apoio financeiro sem precedentes através do NextGenerationEU, que inclui o MRR. Existem fortes complementaridades entre o MRR e os instrumentos da política de coesão. A Comissão não considera que exista um risco significativo de concorrência e de sobreposições entre os dois instrumentos, tendo especialmente em conta o calendário dos dois instrumentos e a necessidade excecional de apoio no contexto da recuperação.

A Comissão considera que os Estados-Membros tomarão todas as medidas necessárias para assegurar a rápida utilização de ambos os instrumentos e acompanharão de perto a situação e assistirão os Estados-Membros conforme necessário.

#### Resposta comum da Comissão ao ponto 99 e à caixa 9:

As disposições da auditoria do modelo «financiamento não associado aos custos» são claras no RDC 2014-2020. O artigo 67.º, n.º 1, do RDC estabelece que, no caso do «financiamento não associado aos custos», «para a forma de financiamento referida no primeiro parágrafo, alínea e), a auditoria tem por único objetivo verificar se estão reunidas as condições para o reembolso».

No entanto, no que diz respeito às verificações de gestão, foram introduzidos esclarecimentos com base no considerando 6 e do ponto 4 do anexo do Regulamento Delegado (UE) n.º 694/2019, que estabelecem que as verificações e auditorias de gestão não devem ser realizadas ao nível dos investimentos individuais e que os documentos comprovativos relativos às despesas subjacentes não devem ser sujeitos a auditoria nem a verificações de gestão.

Para 2021-2027, o «financiamento não associado aos custos» fará parte de programas aprovados ou alterados pela Comissão.

102. A fim de apoiar uma recuperação rápida e sustentável na sequência da crise da COVID-19, os legisladores da UE acordaram recentemente em criar um novo tipo de instrumento de financiamento baseado no desempenho, a fim de assegurar que as reformas e os investimentos necessários no contexto da recuperação são efetivamente executados pelos Estados-Membros nos próximos anos. Existem diferenças significativas entre o MRR e a política de coesão no que diz respeito à utilização do modelo «financiamento não associado aos custos», objeto de diferentes disposições regulamentares setoriais.

104. A Comissão examinará com os Estados-Membros quais as áreas de investimento e para que tipos de atividades poderiam ser desenvolvidos mais utilmente modelos pontuais de «financiamento não associado aos custos».

### Resposta comum da Comissão aos pontos 105 e 106:

A Comissão concorda que os Estados-Membros têm de dar garantias de que cumprem as regras em matéria de contratos públicos e auxílios estatais. No entanto, as verificações e auditorias de gestão não podem ir além do âmbito estabelecido no artigo 95.º, n.º 3, do RDC 2021/1060, que se limita a assegurar o cumprimento das condições do «financiamento não associado aos custos». Os Estados-Membros dispõem, por conseguinte, de segurança jurídica a este respeito.

Neste contexto, a Comissão continuará assim a verificar se as regras para o funcionamento eficaz do mercado interno da UE são respeitadas pelos Estados-Membros e a acompanhar alegadas violações dessas regras no quadro do seu papel de guardião do Tratado.

A Comissão está igualmente disposta a esclarecer com os Estados-Membros a base da garantia aquando do recurso a regimes de financiamento baseados no desempenho, bem como se o âmbito limitado das verificações e auditorias nos termos do artigo 95.º do RDC 2021/1060 não prejudica a necessidade de um acompanhamento contínuo das condições habilitadoras aplicáveis das regras em matéria de contratos públicos e de auxílios estatais.

### CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

#### Resposta comum da Comissão aos pontos 107 e 108:

A Comissão concorda que o quadro de desempenho para 2014-2020 da política de coesão representou um importante passo em frente, introduzindo uma verdadeira mudança na cultura de desempenho a nível da execução da política. Além disso, foi um passo pioneiro sem precedentes à escala mundial no sentido de aumentar a orientação para o desempenho do financiamento do orçamento da UE.

A introdução de condicionalidades *ex ante* levou ao desenvolvimento de muitos quadros estratégicos, que de outra forma não existiriam, tendo, por conseguinte, conferido uma orientação clara às despesas, melhorando a sua relevância e eficácia.

A afetação da reserva de desempenho constituiu um primeiro passo para recompensar as prioridades do programa que estavam no bom caminho para atingir os objetivos intermédios das metas fixados no quadro de desempenho a alcançar aquando do encerramento dos programas (2023). Os modelos de financiamento baseados no desempenho foram introduzidos pela primeira vez no período 2014-2020 e serão incentivados durante as negociações dos programas de 2021-2027, sempre que possível como um modelo de execução eficaz.

A Comissão concorda que a ligação entre a afetação de recursos e o desempenho não é uma tarefa fácil. É por esta razão que a Comissão se baseou na experiência adquirida no período anterior e decidiu, para o período de programação de 2021-2027, propor a passagem do sistema mecânico automático do período de programação 2014-2020 para um sistema mais abrangente, reunindo um conjunto de elementos qualitativos e quantitativos. Estes determinarão em conjunto o desempenho dos fundos no terreno: a revisão intercalar interligará a afetação de recursos à forma como os fundos são gastos na consecução dos objetivos da UE, em conformidade com o RDC.

111. A Comissão considera igualmente que o quadro de desempenho, incluindo a reserva de desempenho, tal como concebido para o período de 2014-2020, permitiu, pela primeira vez, avaliar o desempenho no âmbito de um quadro acordado que inclui um conjunto de objetivos intermédios para cada eixo prioritário dos programas. Tal constituiu, por si só, um progresso significativo no sentido de uma cultura de desempenho para a execução da política de coesão, em comparação com os períodos de programação anteriores.

A Comissão observa que a dimensão da reserva de desempenho fixada no RDC pelo legislador (6 % da dotação total) procurou encontrar um equilíbrio adequado entre os incentivos dos programas para atingir os seus objetivos intermédios, tendo simultaneamente em conta as dificuldades inerentes à

execução de instrumentos complexos. Destinava-se igualmente a evitar grandes variações nas dotações, o que poderia comprometer tanto as prioridades menos bem sucedidas como as mais bem sucedidas, uma vez que as primeiras estavam em risco de enfrentar um grande aumento do financiamento sem terem necessariamente a possibilidade de o absorver.

114. As condicionalidades *ex ante* foram concebidas para estabelecer as condições adequadas para despesas eficazes desde o início dos programas.

As orientações exaustivas que a Comissão elaborou em 2014 dirigidas aos Estados-Membros e aos seus serviços contribuíram para reduzir consideravelmente o risco de interpretações divergentes.

Na sua avaliação das condicionalidades *ex ante* a nível dos Estados-Membros, a Comissão estava legalmente obrigada, nos termos do artigo 19.º do RDC, a abordar cada caso individualmente mas, ao mesmo tempo, a assegurar que casos semelhantes são tratados de forma semelhante.

Os serviços da Comissão acompanharam de perto, juntamente com os Estados-Membros em causa e as autoridades responsáveis pelos programas, estas condicionalidades *ex ante* para as quais ainda não foram concluídos planos de ação. Em resultado deste controlo rigoroso, tal como indicado pelo TCE, os Estados-Membros concluíram efetivamente 98 % dos planos de ação dentro do prazo de prestação de informações (agosto de 2017). A Comissão aplicou as disposições regulamentares (suspensão dos pagamentos aos programas em causa) quando as condições estabelecidas pelos colegisladores foram cumpridas.

117. O regime geral de condicionalidade e as condições habilitadoras são dois mecanismos distintos, que prosseguem objetivos diferentes, utilizando instrumentos diferentes. Nos termos do seu artigo 1.º, o Regulamento 2020/2092 «estabelece as regras necessárias para a proteção do orçamento da União em caso de violações dos princípios do Estado de direito nos Estados-Membros». As condições habilitadoras estabelecidas pelo RDC para 2021-2027, de acordo com as suas definições, são condições para a execução eficaz e eficiente dos objetivos específicos. O texto do Regulamento (CE) 2020/2092 esclarece que «as medidas previstas no presente regulamento são particularmente necessárias nos casos em que outros procedimentos previstos na legislação da União não permitam uma proteção mais eficaz do orçamento da União».

A Comissão pode propor medidas nos termos do Regulamento Estado de Direito, a menos que procedimentos alternativos no âmbito da legislação da União lhe permitam proteger o orçamento da União de forma mais eficaz. O novo regime geral de condicionalidade complementa os instrumentos setoriais, tais como as condições habilitadoras estabelecidas no RDC para 2021-2027, que estabelecem os pré-requisitos necessários para uma utilização eficaz e eficiente dos fundos no quadro do RDC horizontalmente para todos os programas e tematicamente dependendo dos objetivos específicos selecionados. As condições da proposta da Comissão, e da adoção pelo Conselho, das medidas relativas ao regime geral de condicionalidade são definidas na sua base jurídica. Além disso, a Comissão elaborou um projeto de orientações sobre a aplicação do regulamento.

#### Resposta comum da Comissão aos pontos 119 e 120:

As alterações da legislação de execução e os esclarecimentos sobre os critérios foram desencadeados pela necessidade de adaptar as metas e os objetivos intermédios iniciais dos programas baseados em pressupostos iniciais que, ao longo do tempo, se revelaram incorretos. O ajustamento desses pressupostos, metas e objetivos intermédios, nomeadamente com os esclarecimentos introduzidos através do Regulamento de Execução (UE) n.º 215/2014, era, por conseguinte, uma necessidade decorrente de uma análise do desempenho adequada e sólida (ver mais pormenores nas respostas da Comissão aos pontos 51-53).

Todos os pedidos de alteração dos objetivos intermédios foram avaliados pela Comissão com base nas disposições aplicáveis. Esta situação levou ao desbloqueamento legítimo de 82 % da reserva.



121. A Comissão considera que os dados sobre o desempenho utilizados para a análise do desempenho eram suficientemente sólidos para realizar uma análise do desempenho significativa. Com base em todos os resultados de auditoria disponíveis e nas verificações adicionais efetuadas pelos gestores do programa, todos os programas afetados por deficiências graves na fiabilidade do sistema de acompanhamento que ainda não tinham sido corrigidas aquando da análise do desempenho foram excluídos da atribuição da reserva de desempenho até que as deficiências fossem corrigidas (ver respostas da Comissão aos pontos 64 a 70).

O quadro jurídico prevê explicitamente duas condições em que a suspensão dos pagamentos intermédios é possível em caso de incumprimento grave de um objetivo intermédio. Ambas as condições teriam de estar preenchidas para desencadear o exercício da prerrogativa da Comissão de suspender os pagamentos.

122. A análise do desempenho foi realizada conforme exigido pela base regulamentar, através da avaliação dos indicadores incluídos no quadro de desempenho.

O RDC para 2014-2020 exige, de facto, a realização da análise do desempenho, avaliando as etapas de execução e os indicadores incluídos no quadro de desempenho. A lógica subjacente às intervenções da política de coesão assegura uma relação sequencial entre os indicadores financeiros e de realizações e os resultados obtidos ao longo do tempo. No momento da análise do desempenho, teria sido demasiado cedo para obter (e avaliar os progressos em relação aos) resultados dos investimentos plurianuais financiados no quadro da política de coesão.

123. A Comissão observa que a evolução normal dos programas conduz frequentemente a aumentos e reduções de financiamento ao longo do período de programação.

Ao comparar o montante das prioridades antes e depois da análise do desempenho, todas as prioridades com fraco desempenho examinadas no contexto da presente auditoria perderam a sua reserva de desempenho e os seus montantes foram reduzidos no quadro da alteração do programa efetuada no contexto da análise do desempenho.

124. Para o período de programação 2021-2027, a análise do desempenho foi substituída pela revisão intercalar e a reserva de desempenho foi substituída pelos montantes de flexibilidade. O RDC define todos os elementos necessários para realizar a revisão intercalar nas disposições relativas à revisão intercalar (artigo 18.º) e às alterações dos programas (artigo 24.º). Atualmente, a Comissão não vê motivos para apresentar mais pormenores sobre a revisão intercalar.

Para além da política de coesão, a fim de ajudar os Estados-Membros a recuperar dos efeitos da pandemia e relançar a economia da UE no contexto das transições ecológica e digital, a UE concedeu um apoio financeiro sem precedentes através do NextGenerationEU, que inclui o MRR. Existem fortes complementaridades entre o MRR e os instrumentos da política de coesão. A Comissão não considera que exista um risco significativo de concorrência e de sobreposições entre os dois instrumentos, tendo especialmente em conta o calendário dos dois instrumentos e a necessidade excecional de apoio no contexto da recuperação.

A Comissão considera que os Estados-Membros tomarão todas as medidas necessárias para assegurar a rápida utilização de ambos os instrumentos e acompanharão de perto a situação e assistirão os Estados-Membros conforme necessário.

128. As autoridades de gestão e de auditoria têm de fornecer garantias nos termos do artigo 69.º, n.º 2. No entanto, no que diz respeito às contribuições da União baseadas num financiamento não associado aos custos, as verificações de gestão e as auditorias não podem ir além do âmbito estabelecido no artigo 95.º, n.º 3.

Para 2021-2027, o «financiamento não associado aos custos» fará parte de programas aprovados ou alterados pela Comissão.

Além disso, a Comissão está disposta a esclarecer que o âmbito limitado das verificações e auditorias efetuadas no quadro do artigo 95.º do RDC 2021/1060 não prejudica a necessidade de um acompanhamento contínuo das condições habilitadoras aplicáveis em matéria de contratos públicos e de regras em matéria de auxílios estatais a nível do programa por parte das autoridades dos Estados-Membros e da Comissão.

Por último, a Comissão examinará também com os Estados-Membros quais as áreas de investimento e para que tipos de atividades poderiam ser desenvolvidos mais utilmente modelos pontuais de «financiamento não associado aos custos».

### **Recomendação 1 – Tirar o melhor partido possível das condições habilitadoras durante o período de 2021-2027**

A Comissão aceita a recomendação.

- a) A Comissão atuará em conformidade nos comités de acompanhamento dos programas dos fundos objeto do RDC.
- b) A Comissão observa que tal obrigação não foi introduzida no RDC 2021/1060. No entanto, se estas duas instituições o solicitarem, a Comissão apresentará as informações solicitadas, aceitando assim a recomendação.

### **Recomendação 2 – Preparar com antecedência o terreno para uma revisão intercalar eficaz para o período de 2021-2027**

A Comissão aceita a recomendação.

- a) A Comissão informará atempadamente os Estados-Membros, antes da revisão intercalar, da abordagem a aplicar, tendo em conta o disposto no artigo 18.º do novo RDC. Tal incluirá, nomeadamente, orientações em matéria de investimento destinadas aos Estados-Membros no contexto do exercício do Semestre Europeu de 2024.
- b) A Comissão sublinha que os fundos em gestão partilhada e o MRR são regidos por regras distintas e são executados de acordo com diferentes métodos de execução orçamental. O RDC prevê, no artigo 18.º, a lista de elementos que serão tidos em conta na realização da revisão intercalar e a avaliação do MRR não figura entre eles. Em especial, se certas conclusões da avaliação do MRR se refletirem nas recomendações específicas por país a adotar em 2024 [artigo 18.º, n.º 1, alínea a), do RDC 2021/1060], a revisão intercalar terá em conta essas conclusões.

### **Recomendação 3 – Esclarecer as regras subjacentes ao modelo de "financiamento não associado aos custos"**

A Comissão aceita a recomendação.

- a) A Comissão observa que, nos termos do artigo 95.º do novo RDC 2021/1060, os Estados-Membros devem propor os seus próprios regimes «financiamento não associado aos custos» adaptados aos tipos de operações que considerem apropriados e para os quais solicitarão a aprovação da Comissão.
- b) A Comissão observa que as alterações do programa devem estar em conformidade com o procedimento previsto no artigo 18.º do Regulamento (UE) 2021/1060. Com base nesta disposição, os Estados-Membros devem apresentar um pedido fundamentado de alteração e a Comissão avaliará a alteração e a sua conformidade com o RDC e com os regulamentos específicos dos Fundos, incluindo os requisitos a nível nacional.

### **Recomendação 4 – Rever a abordagem de auditoria para ter em conta a introdução do modelo de "financiamento não associado aos custos"**

A Comissão aceita a recomendação.

a) A Comissão tenciona incluir na sua própria estratégia de auditoria, e discutir com as autoridades de auditoria, a definição da forma de auditar os sistemas, garantindo a fiabilidade dos dados de desempenho para efeitos de comunicação relativamente às condições a cumprir ou às realizações/resultados a alcançar.

b) Tendo em conta que as verificações e auditorias de gestão não podem ir além do âmbito estabelecido no artigo 95.º, n.º 3, no que respeita às despesas ao abrigo dos regimes «financiamento não associado aos custos», a Comissão clarificará a forma como os Estados-Membros devem dar garantias à Comissão, em especial confirmando que as respetivas condições habilitadoras horizontais no que respeita às regras em matéria de contratos públicos e auxílios estatais são cumpridas relativamente ao programa em causa ao longo de todo o período.

O artigo 15.º, n.º 5, do RDC estabelece que as despesas não são reembolsadas pela Comissão se as condições habilitadoras não forem cumpridas. Tal permite à Comissão tomar as medidas adequadas relativamente ao incumprimento dos critérios das condições habilitadoras, nomeadamente no que se refere às regras em matéria de contratos públicos e auxílios estatais.