



RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA

AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL
DE CONTAS EUROPEU

Relatório Especial do Tribunal de Contas Europeu
intitulado «*Avaliação da Comissão sobre os
planos nacionais de recuperação e resiliência*»

Índice

I. RESPOSTAS SUCINTAS DA COMISSÃO	3
a) Introdução geral	3
b) Posição da Comissão sobre as principais observações e recomendações do TCE.....	4
c) Últimos desenvolvimentos e próximas etapas	4
II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE	5
1. Processo de avaliação.....	5
2. Avaliação dos seis pilares e do contributo para a resposta às recomendações específicas por país.....	6
3. Avaliação relativa ao princípio de «não prejudicar significativamente».....	6
4. Avaliação do contributo das medidas para as transições ecológica e digital.....	7
5. Avaliação das estimativas de custos do PRR.....	7
6. Perfis de desembolso	8
7. Avaliação dos marcos e metas	8
8. Avaliação dos sistema de acompanhamento e de controlo.....	10
III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCE	11
1. Recomendação n.º 1 — Melhorar os procedimentos de avaliação e a documentação.....	11
2. Recomendação n.º 2 — Promover o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros.....	11
3. Recomendação n.º 3 — Acompanhar o contributo das medidas aplicadas para as recomendações específicas por país.....	12
4. Recomendação n.º 4 — Melhorar a transparência e o acompanhamento do princípio de «não prejudicar significativamente».....	13
5. Recomendação n.º 5 — Garantir mecanismos de verificação claros dos marcos e metas e uma definição destes últimos.....	14

6. Recomendação n.º 6 — Verificar a conformidade com os marcos específicos em matéria de acompanhamento e controlo e incentivar a utilização do sistema de exploração de dados e de pontuação do risco da Comissão.....	15
---	----

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

I. RESPOSTAS SUCINTAS DA COMISSÃO

a) Introdução geral

Em janeiro de 2020, a pandemia de COVID-19 chegou à Europa, tendo rapidamente provocado não só uma crise sanitária, mas também choques sociais e económicos em grande escala. Depressa se tornou evidente que a ação individual dos Estados-Membros não seria suficiente e conduziria a divergências e riscos para a estabilidade de cada Estado-Membro e da União no seu conjunto. Era necessária uma resposta urgente a nível da UE para atenuar o impacto nos cidadãos e nas empresas, apoiar a recuperação da pandemia e reforçar a resiliência contra choques futuros. A União Europeia criou um instrumento extraordinário para um período extraordinário: O Instrumento de Recuperação da União Europeia (NextGenerationEU) foi concebido para angariar 806,9 mil milhões de EUR nos mercados financeiros, fora do âmbito do orçamento normal da UE. Deste montante, 83,6 mil milhões de EUR contribuem para a REACT-EU (50,6 mil milhões de EUR), o Fundo para uma Transição Justa (10,9 mil milhões de EUR), bem como o desenvolvimento rural, o InvestEU, o Horizonte Europa e o RescEU.

No cerne do instrumento NextGenerationEU está o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), que disponibilizará até 723,8 mil milhões de EUR em subvenções e empréstimos aos Estados-Membros. O Regulamento MRR entrou em vigor em fevereiro de 2021. Menos de 18 meses mais tarde, foram desembolsados mais de 100 mil milhões de EUR aos Estados-Membros, estimulando assim a recuperação, combatendo os efeitos da pandemia e apoiando os cidadãos e as empresas em toda a UE. Muito além disso, o MRR produziu um efeito estabilizador e demonstrou a importância do projeto europeu e da ação europeia comum. O MRR é o maior programa de financiamento da UE de sempre e pioneiro na aplicação do conceito de financiamento baseado no desempenho em escala: em vez de se centrar nas despesas, o MRR está totalmente ligado à obtenção de resultados em referência a marcos e metas. No contexto do MRR, os pagamentos são efetuados quando os Estados-Membros alcançam medidas específicas de progresso, os «marcos» (qualitativos) e as «metas» (quantitativas). Como tal, o MRR é um novo tipo de instrumento que exige o estabelecimento de novos acordos de trabalho, regras, modelos e processos, que a Comissão estabeleceu em tempo recorde.

O Regulamento MRR implica que cada Estado-Membro apresente um plano nacional único de recuperação e resiliência (PRR) que defina as reformas e os investimentos que o Estado-Membro se compromete a aplicar. Cada PRR é avaliado pela Comissão no prazo de dois meses e, se a avaliação for positiva, a Comissão apresenta uma proposta de *decisão de execução do Conselho*, que deve depois ser adotada pelo Conselho. Os primeiros planos de recuperação e resiliência foram recebidos em abril de 2021, avaliados pela Comissão em junho de 2021 e adotados pelo Conselho em julho de 2021.

Ao longo deste período, a Comissão trabalhou proativamente com todas as partes e, em especial, com os Estados-Membros, a fim de assegurar uma agenda de reformas e de investimento rápida e ambiciosa em toda a UE. Imediatamente após a publicação da sua proposta de Regulamento MRR, a Comissão contactou os Estados-Membros, tanto para explicar e debater as disposições jurídicas como para os orientar na elaboração dos seus planos de recuperação e resiliência. A Comissão publicou uma primeira orientação para os Estados-Membros em setembro de 2020, com base no projeto de regulamento, que ajudou os Estados-Membros a elaborarem os seus planos. Em janeiro de 2021, foi publicada uma orientação atualizada, com base no texto final do Regulamento MRR, que serviu de base à elaboração final dos PRR. A Comissão emitiu igualmente outras orientações escritas, por exemplo, uma lista de verificação para a autoavaliação dos sistemas de controlo, e forneceu centenas de respostas escritas e muitas mais respostas orais às perguntas dos Estados-

Membros colocadas bilateralmente ou em formatos do Conselho (nomeadamente no contexto do grupo de peritos criado para o efeito) e organizou intercâmbios para incentivar a cooperação e projetos conjuntos.

A Comissão também participou em diálogos semestrais sobre recuperação e resiliência e organizou, com maior frequência, reuniões do grupo de trabalho com o Parlamento Europeu, bem como em vários grupos de trabalho do Conselho. A Comissão informou exaustiva e regularmente os legisladores e o público sobre os progressos no âmbito do MRR através de um sítio Web específico, de comunicados de imprensa sobre eventos fundamentais, da publicação proativa de vários documentos que apresentam a sua análise — como um documento de trabalho pormenorizado dos serviços da Comissão que apresenta a avaliação de cada um dos PRR — e publicou todas as apresentações fornecidas ao Conselho ou ao Parlamento.

Na Comissão, o MRR é um fluxo de trabalho transversal a todas as DG que reúne os conhecimentos especializados em matéria de políticas e práticas de todos os serviços.

b) Posição da Comissão sobre as principais observações e recomendações do TCE

A Comissão congratula-se com as conclusões positivas do TCE sobre o seu trabalho de avaliação.

Ao longo do seu relatório, o TCE considera que a Comissão realizou um trabalho exaustivo e minucioso sobre os critérios de avaliação. Nas suas observações, o TCE destaca os elementos em que a Comissão poderia melhorar a sua documentação do processo de avaliação, que a Comissão se compromete a aplicar na medida do possível.

A Comissão observa igualmente que alguns dos riscos e limitações salientados pelo TCE decorrem da conceção do próprio MRR. Por exemplo, o TCE destaca algumas incertezas no que diz respeito à execução efetiva das medidas do PRR, o que é de esperar, uma vez que esta auditoria abrange principalmente a avaliação *ex ante* dos PRR nacionais. Embora o TCE considere que a avaliação da Comissão é exaustiva, as avaliações do PRR são, devido à sua natureza *ex ante*, baseadas nas informações disponíveis no momento da apresentação do PRR.

A Comissão aceita total ou parcialmente todas as recomendações do TCE.

c) Últimos desenvolvimentos e próximas etapas

Em maio de 2022, na sequência dos apelos do Conselho Europeu no sentido de reduzir as dependências da energia fóssil russa na sequência da invasão da Ucrânia pela Rússia, a Comissão publicou o Plano REPowerEU. O REPowerEU é um esforço ambicioso para reduzir a dependência da Europa em relação aos combustíveis fósseis russos e acelerar a transição energética. Para a sua execução, a Comissão propôs alterações específicas ao Regulamento MRR, incluindo a introdução de um «capítulo REPowerEU» em cada PRR. A proposta prevê igualmente financiamento adicional para o MRR sob a forma de fundos angariados através da reserva de estabilização do mercado do sistema de comércio de licenças de emissão, bem como possibilidades de transferência adicionais a partir de outros programas de gestão partilhada da União. A proposta está atualmente a ser debatida pelos legisladores.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Processo de avaliação

A Comissão congratula-se com as conclusões positivas sobre o seu processo de avaliação dos PRR, que confirmam a intensidade e a exaustividade do seu trabalho, a participação de peritos de toda a Comissão e a adequação do seu trabalho de avaliação.

No que diz respeito à rastreabilidade da avaliação dos PRR pela Comissão¹, a Comissão destaca o abrangente e complexo processo de avaliação: a avaliação de cada PRR tem início através de debates muito antes da apresentação formal do PRR, seguidos de um período de avaliação formal de dois meses, que pode ser prorrogado se necessário. Os registos relativos a cada etapa do processo de avaliação foram armazenados e partilhados com o TCE. Cada avaliação do PRR incide numa média de 90 reformas e investimentos distintos, cada um dos quais pode exigir a participação de diferentes peritos da Comissão. A avaliação, como salienta o TCE, envolve uma equipa nacional que mantém um intercâmbio diário com as autoridades dos Estados-Membros e peritos de toda a Comissão.

A avaliação de cada PRR baseia-se, em última análise, em milhares de documentos e intercâmbios. A Comissão assegura um processo exaustivo e mantém um registo de todas as contribuições pertinentes. A avaliação tem um carácter dinâmico, uma vez que, ao longo do período de avaliação, a Comissão solicita informações adicionais e o Estado-Membro pode rever o seu plano, se necessário.

No que diz respeito às orientações e a um processo normalizado², a Comissão elaborou orientações abrangentes sobre o processo de avaliação do PRR. No entanto, a Comissão considera que uma abordagem baseada em listas de controlo não é viável, dada a natureza qualitativa da avaliação e a variedade dos planos de recuperação e resiliência e das medidas neles contidas.

No que diz respeito ao apoio aos Estados-Membros³, a Comissão envidou esforços significativos para fornecer orientações atempadas, claras e abrangentes, bem como um apoio individual e aprofundado, a cada Estado-Membro. Em especial, a Comissão publicou dois documentos de orientação pormenorizados sobre a elaboração dos PRR, um publicado com base no projeto de regulamento em setembro de 2020 e o segundo com base no texto jurídico final em janeiro de 2021. Foi organizada uma formação de um dia com todos os Estados-Membros após a publicação do documento de orientação de janeiro de 2021. A Comissão tem mantido um diálogo bilateral regular com cada Estado-Membro pelo menos desde o outono de 2020, tendo também fornecido orientações horizontais e respondido a perguntas por correio eletrónico, através de um sítio Web dedicado a perguntas e respostas e em todos os formatos disponíveis do Conselho. A Comissão promoveu igualmente sinergias entre os PRR através de projetos «emblemáticos» e incentivando os Estados-Membros a preverem medidas conjuntas, como contribuições para projetos importantes de interesse europeu comum (IPCEI), que foram incluídos em vários planos.

¹ Ver ponto 33 do relatório especial do TCE.

² Ver pontos 31 a 33 do relatório especial do TCE.

³ Ver pontos 34 a 39 do relatório especial do TCE.

2. Avaliação dos seis pilares e do contributo para a resposta às recomendações específicas por país

O TCE salienta que a Comissão avaliou exaustivamente o contributo de cada PRR para os seis pilares do Regulamento MRR e para a resposta às recomendações específicas por país. O TCE confirma igualmente a avaliação da Comissão relativamente aos seis pilares e às recomendações específicas por país para os seis Estados-Membros incluídos na sua amostra.

No que diz respeito ao contributo dos PRR para os seis pilares⁴, a Comissão salienta que o contributo dos custos estimados para os pilares foi um, mas não o único, critério tido em conta ao determinar se o contributo para os seis pilares era equilibrado. O MRR destina-se a apoiar tanto investimentos como reformas, que muitas vezes não têm custos diretos. Se a Comissão tivesse baseado a avaliação do equilíbrio apenas no custo estimado, não teria tido em conta o impacto das reformas nesta avaliação. A avaliação da Comissão está em plena consonância com o critério de avaliação previsto no Regulamento MRR, que exige que o plano represente uma resposta abrangente e devidamente equilibrada à situação económica e social do Estado-Membro, sem fazer referência a qualquer custo estimado (contrariamente aos critérios relativos às metas ecológicas e digitais). A Comissão salienta igualmente que, em conformidade com o regulamento, o seu relatório sobre a grelha de avaliação da recuperação e resiliência fornece uma estimativa da parte das despesas que contribui para cada pilar.

No que diz respeito ao contributo dos PRR para dar resposta às recomendações específicas por país (REP)⁵, o TCE confirma a avaliação da Comissão. A Comissão salienta que o Regulamento MRR também prevê explicitamente que «a totalidade ou um subconjunto significativo» das REP pertinentes deve ser abordado, tendo igualmente em conta a contribuição financeira e (se for caso disso) o empréstimo solicitado. Por conseguinte, alguns Estados-Membros optaram, em plena conformidade com o Regulamento MRR, por abordar um subconjunto significativo de REP pertinentes no âmbito do PRR. A Comissão considera que a sua avaliação apresenta este aspeto de forma transparente.

3. Avaliação relativa ao princípio de «não prejudicar significativamente»

Segundo as conclusões do TCE, a Comissão assegurou que as listas de controlo dos Estados-Membros relativamente ao princípio de «não prejudicar significativamente» respondiam aos objetivos ambientais, solicitou mais informações na maioria dos casos, exigiu medidas de atenuação quando necessário e exigiu a supressão das medidas que não respeitavam o princípio. As conclusões do TCE demonstram que a Comissão assegurou uma avaliação exaustiva e eficaz do princípio de «não prejudicar significativamente», que conduziu à exclusão ou alteração de medidas, conforme adequado.

Quanto à escolha dos Estados-Membros de aplicarem medidas excluídas dos planos de recuperação e resiliência através de fundos nacionais⁶, a Comissão salienta que a sua avaliação se limita necessariamente às medidas incluídas no PRR. O Regulamento MRR não confere à Comissão

⁴ Ver ponto 44 do relatório especial do TCE.

⁵ Ver pontos 48 a 53 do relatório especial do TCE.

⁶ Ver ponto 58 do relatório especial do TCE.

o direito ou a possibilidade de obrigar os Estados-Membros a respeitarem o princípio de «não prejudicar significativamente» relativamente a medidas não relacionadas com o PRR.

A Comissão salienta que a quantificação do impacto potencial nas listas de controlo relativas ao princípio de «não prejudicar significativamente»⁷ não é obrigatória e nem sempre seria significativa ou mesmo possível para os Estados-Membros. A Comissão não considera que a falta de quantificação tenha dificultado a avaliação do cumprimento do princípio de «não prejudicar significativamente» ou que esta representaria um valor acrescentado significativo em relação às atuais descrições e explicações, em grande medida qualitativas.

No que diz respeito às medidas de atenuação⁸, a Comissão observa que, sempre que necessário, propôs a sua inclusão na decisão de execução do Conselho, estabelecendo, por conseguinte, uma obrigação jurídica que os Estados-Membros devem cumprir e que a Comissão avaliará no momento da apresentação de um pedido de pagamento relativo ao marco ou à meta pertinente. Por outro lado, a inclusão de cada medida de atenuação como um requisito a cumprir, mesmo nos casos em que existe total confiança na sua aplicação, conduziria a encargos administrativos desnecessários e excessivos.

4. Avaliação do contributo das medidas para as transições ecológica e digital

A Comissão congratula-se com as conclusões do TCE, segundo as quais a Comissão avaliou exaustivamente o contributo dos PRR para as transições ecológica e digital. Os Estados-Membros atribuíram a cada medida pertinente uma etiqueta climática e digital, que foi verificada pela Comissão. Sempre que necessário, a Comissão sugeriu correções ou solicitou uma aplicação mais precisa das etiquetas climáticas e digitais apenas a «submedidas» relevantes.

5. Avaliação das estimativas de custos do PRR

No contexto do MRR, a avaliação do custo estimado de uma medida é realizada *ex ante*, a fim de determinar o custo global do PRR. Por sua vez, esta avaliação constitui a base para atribuir toda ou apenas uma parte da dotação financeira máxima total ao PRR do Estado-Membro. Em conformidade com a lógica do instrumento baseada no desempenho, as estimativas de custos *não* têm um impacto direto nos pagamentos posteriores. No entanto, a Comissão assegurou que as informações fornecidas para as estimativas de custos estavam alinhadas com o nível de ambição esperado para as metas e os marcos conexos: a título de exemplo, caso a estimativa de custos preveja um número esperado de elementos (por exemplo, painéis solares) a instalar, este número é tido em conta nas metas estabelecidas para esta medida (por exemplo, a capacidade solar a instalar).

No que diz respeito aos procedimentos⁹, a Comissão congratula-se com as conclusões do TCE segundo as quais a Comissão aplicou rigorosamente os critérios do regulamento e as suas próprias orientações internas sobre a avaliação do custo das medidas. A Comissão assegurou uma aplicação coerente dos critérios e, a fim de assegurar um tratamento equitativo, estabeleceu uma metodologia clara para estabelecer a classificação global do critério de cálculo dos custos para cada PRR. A Comissão observa que, no entender do TCE, os requisitos para obter a classificação «A»

⁷ Ver ponto 60 do relatório especial do TCE.

⁸ Ver ponto 61 do relatório especial do TCE.

⁹ Ver ponto 69 do relatório especial do TCE.

(elevada razoabilidade e plausibilidade da estimativa de custos) podem ter sido relativamente ambiciosos e que, por conseguinte, essa classificação não foi atribuída a nenhum dos PRR avaliados até à data. Como tal, todos os PRR receberam a classificação «B», o que é considerado adequado pelo TCE.

No entanto, a Comissão não considera que os seus critérios para a atribuição da classificação «C» (pouca razoabilidade e plausibilidade da estimativa de custos) sejam «baixos». Um PRR com a classificação «C» é objeto de uma avaliação negativa e não pode ser apresentado ao Conselho para adoção. O Regulamento MRR exige que a Comissão, na sua avaliação, «atue em estreita cooperação com o Estado-Membro em causa». Por conseguinte, a Comissão exigiu a cada Estado-Membro que melhorasse as suas estimativas de custos e apresentasse provas e justificações adicionais até que a plausibilidade e a razoabilidade da estimativa de custos atingissem, pelo menos, a classificação «B» (razoabilidade e plausibilidade médias da estimativa de custos). O TCE confirma, com efeito, que a Comissão «solicitou mais informações, quando necessário», «obteve informações para verificar os custos estimados» e, nos casos em que não recebeu essas informações, refletiu esse fato de forma transparente nas suas avaliações e classificações.

6. Perfis de desembolso

No que diz respeito à forma como os perfis de desembolso — ou seja, o montante atribuído a cada conjunto de marcos e metas — foram definidos¹⁰, em conformidade com a natureza do MRR baseada no desempenho, o montante dos desembolsos não pode ser associado aos custos reais incorridos. O Regulamento MRR define claramente a metodologia para determinar a dotação global por Estado-Membro, que a Comissão aplicou de forma transparente e equitativa. No entanto, o Regulamento MRR não fornece uma metodologia para definir o perfil de desembolso específico, que associa um montante específico de desembolso a um conjunto específico de marcos e metas a alcançar. Em conformidade com a obrigação de agir «em estreita cooperação com o Estado-Membro em causa», a Comissão debateu o perfil de desembolso com cada Estado-Membro com base numa proposta desse Estado-Membro. Por conseguinte, o perfil de desembolso que a Comissão propõe ao Conselho, e que o Conselho determina em última instância, reflete vários fatores, incluindo as necessidades de financiamento nacionais e o planeamento orçamental, a proporção de marcos e metas incluídos em cada parcela, bem como a sua importância relativa.

A Comissão salienta que o perfil de desembolso não restringe a forma como são determinados eventuais montantes de pagamentos parciais posteriores, que devem ser proporcionais ao desempenho do Estado-Membro. Por conseguinte, a Comissão não considera que a abordagem acima descrita torne difícil determinar uma redução proporcional quando necessário.

7. Avaliação dos marcos e metas

O TCE considera que a avaliação dos marcos e metas efetuada pela Comissão foi abrangente. O TCE observa que o processo conduziu a descrições mais claras dos marcos e metas, em comparação com os inicialmente propostos pelos Estados-Membros, e a uma formulação mais precisa. Se for caso disso, os marcos e as metas foram consolidados ou tornados mais pormenorizados em comparação com a proposta inicial do Estado-Membro, o que assegura a cobertura das diferentes fases de execução e um número total gerível.

¹⁰ Ver pontos 73 a 76 do relatório especial do TCE.

No que diz respeito à documentação sobre a avaliação dos marcos e metas¹¹, a Comissão forneceu documentação adequada e abrangente sobre a sua avaliação. Em média, cada PRR final contém mais de 200 marcos e metas, com uma média de 325 marcos e metas finais no caso dos seis Estados-Membros da amostra do TCE (selecionados com base na dimensão do PRR). Em alguns casos, as propostas iniciais dos Estados-Membros continham vários milhares de marcos e metas possíveis.

No que diz respeito à natureza da avaliação¹², a Comissão observa que aplicou uma avaliação qualitativa à luz das normas do Regulamento MRR, e não uma avaliação comparativa. A Comissão assegurou a elaboração coerente de marcos e metas em todas as decisões de execução do Conselho através de orientações internas e controlos por duas unidades horizontais, mas observa que o Regulamento MRR não prevê uma avaliação comparativa. Cada PRR nacional deve, como previsto no Regulamento MRR, ser avaliado em função das normas estabelecidas pelo regulamento, e não em comparação com um outro PRR, que reflete uma dotação financeira diferente e diferentes desafios e prioridades.

No que diz respeito à cobertura das principais fases de execução de cada reforma e investimento por um marco ou meta¹³, a Comissão observa que o Regulamento MRR não prevê tal requisito. Embora a Comissão, através das suas normas internas, tenha procurado assegurar uma boa cobertura, exigir uma cobertura completa para cada etapa essencial de cada medida teria conduzido a um número excessivo de marcos e metas. Além disso, a fase essencial de execução de um pequeno investimento ou de uma reforma menos significativa pode não ter a mesma importância do que a de um grande investimento ou de uma reforma mais significativa. Por conseguinte, a Comissão considera que a cobertura final é bem justificada e estabelece um equilíbrio entre a medição dos progressos importantes e um encargo global gerível em matéria de comunicação de informações. A Comissão também aplicou normas gerais, por exemplo, de um modo geral, cada reforma legislativa inclui um marco importante relacionado com a entrada em vigor da legislação pertinente e os investimentos são abrangidos por uma meta de resultados final.

No que diz respeito à data limite de agosto de 2026¹⁴, a Comissão observa que as reformas e os investimentos exigem, em alguns casos, um longo trabalho preparatório e demoram algum tempo a ser executados, sendo que os Estados-Membros nem sempre puderam comprometer-se a concluir a execução até agosto de 2026. Por exemplo, medidas de grande envergadura que exijam a consulta das partes interessadas ou avaliações de impacto ambiental podem implicar vários anos de trabalho preparatório. Se a Comissão tivesse excluído todos os investimentos e reformas cujo calendário de execução vai além de agosto de 2026, tal teria conduzido à exclusão de muitos investimentos de grande escala previstos nos PRR.

No que diz respeito aos marcos e metas específicos para cada PRR¹⁵, a Comissão observa que, em última análise, os marcos e as metas devem ser primeiramente propostos pelos Estados-Membros e, por conseguinte, refletir as práticas administrativas nacionais. A Comissão assegurou uma abordagem uniforme dos requisitos a cumprir pelos Estados-Membros e continuará a assegurar a igualdade de tratamento na avaliação dos pedidos de pagamento. Nomeadamente, caso seja incluído um elemento quantitativo como parte de um marco, esse requisito deve ser avaliado durante o tratamento do pedido de pagamento.

¹¹ Ver ponto 81 do relatório especial do TCE.

¹² Ver ponto 81 do relatório especial do TCE.

¹³ Ver pontos 83 a 84 do relatório especial do TCE.

¹⁴ Ver pontos 85 a 86 do relatório especial do TCE.

¹⁵ Ver pontos 90 a 93 do relatório especial do TCE.

8. Avaliação dos sistemas de acompanhamento e de controlo

A Comissão congratula-se com as conclusões positivas do TCE, que destacam uma avaliação exaustiva e exaustiva dos sistemas de controlo criados pelos Estados-Membros. Sempre que necessário, a Comissão solicitou mais informações e insistiu em reformas adicionais e marcos e metas correspondentes, a fim de assegurar a existência de sistemas de controlo adequados.

Quanto à natureza da avaliação dos sistemas de acompanhamento e de controlo¹⁶, o Regulamento MRR prevê explicitamente uma avaliação *ex ante*. Tal como todas as outras partes da avaliação do PRR, o critério de controlo é, por conseguinte, avaliado com base nos sistemas descritos nos planos de recuperação e resiliência. No entanto, a Comissão assegurou uma avaliação exaustiva dos sistemas descritos pelos Estados-Membros, partes dos quais muitas vezes já estavam em vigor. O sistema de controlo foi, em cada caso, debatido em profundidade com o Estado-Membro, tendo a Comissão solicitado informações adicionais e compromissos escritos sobre características específicas importantes dos sistemas de controlo para cada Estado-Membro, assegurando uma avaliação exaustiva e bem fundamentada.

A Comissão não considera¹⁷ que a avaliação dos sistemas de controlo *antes* da sua entrada em funcionamento (que, tal como acima descrito, está explicitamente prevista no Regulamento MRR) implique riscos para os interesses financeiros da União. Em primeiro lugar, a Comissão observa que os fundos do MRR devem, em qualquer caso, ser aplicados em conformidade com o direito nacional e da UE e que os Estados-Membros são responsáveis pela proteção dos interesses financeiros da União. Caso um Estado-Membro não cumpra as suas obrigações, a Comissão pode reduzir o apoio financeiro e suspender ou recuperar fundos, se necessário, até 100 % da dotação financeira ou do apoio sob a forma de empréstimos. Por conseguinte, em qualquer caso, a Comissão pode tomar medidas se um Estado-Membro não aplicar sistemas de controlo adequados. Em segundo lugar, a natureza *ex ante* da avaliação dos sistemas de controlo prevista no Regulamento MRR é igualmente efetuada em outros programas da UE, em que os sistemas são avaliados antes da sua (plena) aplicação.

No que diz respeito aos marcos adicionais acordados para os sistemas de controlo¹⁸, a Comissão salienta que esses marcos adicionais dizem respeito a elementos do sistema de controlo que podem ser reforçados, mas que não põem em causa a adequação dos sistemas estabelecidos nos planos. O Regulamento MRR prevê explicitamente a possibilidade de a Comissão propor essas medidas adicionais. Estas devem ser cumpridas antes do primeiro pagamento e, por conseguinte, não representam de todo um risco, mas sim uma garantia adicional para a correta aplicação dos sistemas de controlo.

A Comissão salienta que se comprometeu e começou a realizar auditorias para assegurar que os sistemas de controlo nacionais cumprem os requisitos do Regulamento MRR e os requisitos essenciais estabelecidos na convenção de financiamento assinada com cada Estado-Membro. Por conseguinte, embora a avaliação do PRR seja necessariamente *ex ante*, a Comissão assegura que cada Estado-Membro dispõe de sistemas de controlo adequados durante a execução.

¹⁶ Ver pontos 103 a 104 e 106 a 111 do relatório especial do TCE.

¹⁷ Ver ponto 111 do relatório especial do TCE.

¹⁸ Ver ponto 111 do relatório especial do TCE.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCE

1. Recomendação n.º 1 — Melhorar os procedimentos de avaliação e a documentação

A Comissão deve:

- (a) *continuar a melhorar o procedimento em futuras avaliações, para garantir que todos os passos do processo são seguidos e que as partes qualitativas da avaliação são consideradas na íntegra;*

Prazo de execução definido pelo TCE: para quaisquer avaliações futuras.

A Comissão **aceita** a sub-recomendação.

A Comissão já introduziu orientações, modelos e procedimentos internos pormenorizados. A Comissão aceita continuar a adaptar as suas orientações e procedimentos.

A Comissão regista e congratula-se com a conclusão do TCE, segundo a qual¹⁹ «a avaliação da Comissão sobre os planos de recuperação e resiliência foi, de um modo geral, adequada dada a complexidade do processo e as limitações de tempo» e «a Comissão geriu o processo de avaliação de forma eficaz». A Comissão envidou esforços significativos para garantir um processo de avaliação exaustivo, equitativo, transparente e coerente, indo muito além dos requisitos previstos no Regulamento MRR. Por conseguinte, a Comissão pode aceitar continuar a assegurar um processo normalizado e equitativo, mas considera que a margem para uma maior normalização do processo existente é limitada.

- (b) *garantir que a documentação da avaliação final e as razões subjacentes estão bem documentadas e que os principais documentos são facilmente rastreáveis, a fim de reforçar a transparência e a eficiência do processo*

Prazo de execução definido pelo TCE: para quaisquer avaliações futuras.

A Comissão **aceita** a sub-recomendação.

2. Recomendação n.º 2 — Promover o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros

Para promover o intercâmbio de boas práticas entre os Estados Membros durante a execução dos planos de recuperação e resiliência, a Comissão deve facilitar

¹⁹ Ver ponto 112 do relatório especial do TCE.

proativamente intercâmbios de pontos de vista entre as autoridades dos Estados Membros em assuntos de interesse comum.

Prazo de execução definido pelo TCE: durante a execução dos PRR.

A Comissão **aceita** a recomendação, observando que esse intercâmbio já está a ser implementado através da organização de reuniões regulares de um grupo de trabalho informal composto por peritos. Para intercâmbios temáticos específicos, existem já instrumentos como o Instrumento de Assistência Técnica e são organizadas reuniões periódicas de grupos de trabalho temáticos ou setoriais, que também debatem sobre as medidas do PRR. Este intercâmbio de boas práticas já começou e continuará a ser implementado.

3. Recomendação n.º 3 — Acompanhar o contributo das medidas aplicadas para as recomendações específicas por país

Durante a execução dos planos de recuperação e resiliência, a Comissão deve:

- (a) *alinhar a comunicação de informações sobre os progressos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência com a comunicação de informações no contexto do Semestre Europeu, para garantir que todas as recomendações específicas por país, incluindo as que não são diretamente abordadas nos planos de recuperação e resiliência, são devidamente acompanhadas;*

Prazo de execução definido pelo TCE: a partir de 2022.

A Comissão **aceita** a sub-recomendação.

As recomendações específicas por país estão a ser acompanhadas no contexto do Semestre Europeu, estando os relatórios do Semestre Europeu e do MRR alinhados.

- (b) *no quadro existente de comunicação de informações relativas ao Semestre Europeu, fornecer informações sobre em que medida o Mecanismo de Recuperação e Resiliência contribui para a execução das recomendações específicas por país.*

Prazo de execução definido pelo TCE: a partir de 2022.

A Comissão **aceita** a sub-recomendação e já começou a aplicá-la.

No âmbito da comunicação periódica de informações ao abrigo do Semestre Europeu, os Estados-Membros comunicam também sobre a aplicação das medidas de recuperação e resiliência pertinentes, e a Comissão tem em conta os progressos realizados no que respeita às medidas pertinentes dos PRR nos seus documentos relativos ao Semestre. Foi estabelecida uma ligação entre os sistemas informáticos utilizados pelos Estados-Membros para comunicar informações sobre as REP e sobre os planos de recuperação e resiliência, a fim de assegurar a comunicação de informações adequadas e evitar a duplicação de esforços por parte dos Estados-Membros. Cada

medida de PRR foi etiquetada em referência a uma ou várias REP pertinentes dirigidas ao Estado-Membro.

No que diz respeito à conclusão do TCE de que «alguns aspetos importantes das recomendações específicas por país continuam por abordar na resposta, nomeadamente, às recomendações específicas por país de 2019»²⁰, a Comissão remete para as suas observações *supra* e salienta que cada PRR deve abordar a totalidade ou um «subconjunto significativo» das recomendações específicas por país pertinentes, o que tem de ser considerado de forma qualitativa, em especial à luz da dotação financeira e (se for caso disso) do empréstimo solicitado, de outras medidas cuja execução está prevista fora do MRR ou das recomendações emitidas.

4. Recomendação n.º 4 — Melhorar a transparência e o acompanhamento do princípio de «não prejudicar significativamente»

A Comissão deve:

- (a) *solicitar aos Estados Membros que apresentem, se pertinente, uma estimativa qualitativa do impacto ambiental das medidas para futuras autoavaliações do princípio de «não prejudicar significativamente» e, se for caso disso, tê-la em conta ao avaliar se as medidas de atenuação são proporcionais ao impacto ambiental previsto;*

Prazo de execução definido pelo TCE: para quaisquer avaliações futuras.

A Comissão **aceita** a sub-recomendação.

A Comissão observa, em relação à conclusão²¹ e à recomendação, que tal quantificação do impacto ambiental não é exigida pelo regulamento. No entanto, a Comissão aceita solicitar aos Estados-Membros que apresentem, sempre que pertinente, uma avaliação quantitativa. Sempre que essa quantificação for fornecida, a Comissão terá em conta estas informações na sua avaliação da conformidade com o princípio de «não prejudicar significativamente». A Comissão observa que tal só se pode aplicar a futuros pedidos ao abrigo do PRR.

- b) incluir medidas de atenuação nos marcos e metas, se forem considerados pertinentes para a avaliação positiva da medida no que diz respeito ao princípio de «não prejudicar significativamente» e verificar o cumprimento das condições incluídas nestes marcos e metas durante a execução.*

Prazo de execução definido pelo TCE: para quaisquer avaliações futuras e partir de 2022.

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

²⁰ Ver ponto 116 do relatório especial do TCE.

²¹ Ver ponto 117 do relatório especial do TCE.

No que diz respeito tanto à conclusão como à recomendação, a Comissão salienta que esses requisitos já foram incluídos como parte de um marco ou de uma meta nos casos em que foram considerados necessários para assegurar a conformidade da medida com o princípio de «não prejudicar significativamente». Uma abordagem geral no sentido de incluir cada medida de atenuação como parte de (ou como) um marco ou meta (mesmo que a execução de uma medida do plano já não seja suscetível de causar prejuízos significativos) implicaria um esforço administrativo significativo para as medidas que já foram avaliadas como não prejudiciais para os objetivos ambientais, em conformidade com o respetivo critério de avaliação do Regulamento MRR.

Por conseguinte, a Comissão concorda em continuar a incluir medidas de atenuação como parte dos marcos e das metas, nos casos em que a análise *ex ante* relativa ao princípio de «não prejudicar significativamente» não proporciona garantias suficientes quanto ao cumprimento do mesmo, devendo certos aspetos ser verificados durante a fase de execução a fim de garantir o cumprimento. No entanto, a Comissão considera que não é viável incluir sistematicamente *todas* as medidas de atenuação que foram incluídas na autoavaliação do Estado-Membro ou tidas em conta na avaliação. A Comissão concorda igualmente em avaliar se o Estado-Membro cumpriu essas condições incluídas nos marcos e nas metas aquando da apresentação de um pedido de pagamento que incluía este marco ou meta específico.

5. Recomendação n.º 5 — Garantir mecanismos de verificação claros dos marcos e metas e uma definição destes últimos

A Comissão deve:

a) incluir mecanismos de verificação claros nas disposições operacionais relativas aos objetivos intermédios e às metas, a fim de permitir uma avaliação inequívoca do seu cumprimento;

Prazo de execução definido pelo TCE: meados de 2023.

A Comissão **aceita** a sub-recomendação.

b) garantir que os marcos e as metas são devidamente definidos, nomeadamente que são suficientemente claros, refletem as principais fases da execução e são definidos de forma coerente entre Estados Membros, respeitando as especificidades de cada plano de recuperação e resiliência.

Prazo de execução definido pelo TCE: para quaisquer avaliações futuras.

A Comissão **aceita** a sub-recomendação.

No entanto, no que diz respeito à sub-recomendação e à conclusão²², a Comissão observa que os marcos e as metas não são concebidos para serem comparáveis, mas sim para medir os progressos realizados na execução de uma reforma ou investimento específico num Estado-Membro específico. Por conseguinte, estes podem diferir de Estado-Membro para Estado-Membro.

²² Ver ponto 119 do relatório especial do TCE.

6. Recomendação n.º 6 — Verificar a conformidade com os marcos específicos em matéria de acompanhamento e controlo e incentivar a utilização do sistema de exploração de dados e de pontuação do risco da Comissão

A Comissão deve:

a) escrutinar de perto o cumprimento satisfatório e a execução atempada dos marcos relacionados com os sistemas de acompanhamento e de controlo, incluindo a sua eficácia;

b) incentivar fortemente todos os Estados membros a utilizar o sistema de exploração de dados e de pontuação do risco da Comissão.

Prazo de execução definido pelo TCE: final de 2023.

A Comissão **aceita** as duas sub-recomendações.