



Bruxelas, 21.2.2024
COM(2024) 82 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

Reforçar a UE através de reformas e investimentos ambiciosos

{SWD(2024) 70 final}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Reforçar a UE através de reformas e investimentos ambiciosos

A presente comunicação assinala a metade do período de vigência do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR). Concebido em resposta às consequências económicas e sociais da pandemia de COVID-19 e estabelecido em fevereiro de 2021, o MRR é o elemento central do NextGenerationEU, o Instrumento de Recuperação da UE. Com uma duração prevista até ao final de 2026, o MRR não tem precedentes, tanto em termos de magnitude como de ambição. Tem o duplo objetivo de ajudar os Estados-Membros a recuperar e a saírem mais fortes dos efeitos económicos e sociais devastadores da pandemia, bem como de reforçar a resiliência da UE e preparar as nossas economias e sociedades para o futuro, nomeadamente apoiando as transições ecológica e digital. O MRR é o primeiro grande programa de financiamento da UE baseado no desempenho, que disponibiliza fundos aos Estados-Membros em função dos progressos registados na realização das reformas e investimentos ambiciosos apresentados nos seus planos nacionais de recuperação e resiliência (PRR). Estas reformas e investimentos devem estar em consonância com as prioridades da UE definidas no Regulamento MRR e dar resposta aos desafios nacionais identificados no Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas e de emprego através de recomendações específicas por país (REP).

Nos três anos que decorreram desde a entrada em vigor do Regulamento MRR, os Estados-Membros utilizaram estrategicamente este mecanismo para fazer avançar as suas agendas de reformas e de investimento e fazer face a desafios antigos e novos. Já foram desembolsados 225 mil milhões de EUR e cerca de 75 % dos marcos e metas previstos para o final de 2023 já foram considerados pela Comissão como cumpridos de forma satisfatória ou foram declarados concluídos pelos Estados-Membros. Além disso, através dos seus PRR, os Estados-Membros realizaram progressos significativos na resposta às REP formuladas no contexto do Semestre Europeu.

O MRR apoia eficazmente a recuperação económica da UE. Estima-se que cerca de metade do aumento do investimento público previsto na UE entre 2019 e 2025 resulte de investimentos financiados pelo orçamento da UE, nomeadamente pelo MRR¹. A modelização da Comissão² sugere que o NextGenerationEU³ pode contribuir para um aumento do PIB real da UE até 1,4 %

¹ Ver as Previsões económicas europeias – outono de 2023, disponíveis em: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2023-economic-forecast-modest-recovery-ahead-after-challenging-year_en.

Os fundos do MRR e da política de coesão são, em conjunto, a principal fonte de financiamento do investimento no âmbito do orçamento da UE.

² O QUEST é o modelo macroeconómico mundial que a Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros (DG ECFIN) utiliza para a análise e investigação das políticas macroeconómicas, ver: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-research/macroeconomic-models/quest-macroeconomic-model_en. Para mais informações sobre os resultados do QUEST relativos aos impactos macroeconómicos do MRR, ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a avaliação intercalar do MRR.

³ O NextGenerationEU dispõe de um orçamento total de 806,9 mil milhões de EUR (preços de 2021), dos quais 723,8 mil milhões de EUR são consagrados ao MRR (subvenções e empréstimos). Entre outros beneficiários do NextGenerationEU

em 2026, relativamente a um cenário sem o NextGenerationEU. As simulações efetuadas com o modelo sugerem igualmente um aumento considerável e a curto prazo do emprego na UE (até 0,8 %). Prevê-se que esta evolução seja acompanhada de um aumento persistente dos salários reais a médio prazo, refletindo os potenciais ganhos de produtividade decorrentes dos investimentos realizados pelos Estados-Membros. Prevê-se que entre um quarto e um terço do impacto total estimado do MRR no PIB se deva às repercussões positivas entre os Estados-Membros, geradas pela realização simultânea de investimentos em todos os Estados-Membros.

O MRR demonstrou ser um instrumento ágil, que ajuda os Estados-Membros a fazer face a novos desafios e circunstâncias. A agressão não provocada da Rússia contra a Ucrânia causou dificuldades inimagináveis na Ucrânia e conduziu a perturbações no mercado mundial da energia e na cadeia de abastecimento. O forte aumento dos preços da energia e dos bens de consumo, sem precedentes desde há décadas, provocou uma crise do «custo de vida» para muitos agregados familiares em toda a Europa, afetando mais duramente os mais vulneráveis. Neste contexto, os Estados-Membros puderam solicitar alterações dos seus PRR em vigor para ter em conta circunstâncias novas e objetivas, como a elevada inflação e as perturbações na cadeia de abastecimento. Além disso, no contexto do plano REPowerEU, os Estados-Membros puderam beneficiar de recursos adicionais para introduzir capítulos REPowerEU e impulsionar reformas e investimentos que permitam diversificar o aprovisionamento energético da UE, acelerar a transição ecológica e apoiar os agregados familiares vulneráveis.

A meio do período de vigência deste instrumento único e definido no tempo, a Comissão publica a sua avaliação intercalar. Em conformidade com os requisitos do Regulamento MRR, a avaliação intercalar avalia os resultados do MRR em relação aos seus objetivos, com base nos dados disponíveis até à data. Para o efeito, são tidos em conta os cinco critérios de avaliação: eficácia, eficiência, relevância, coerência e valor acrescentado europeu. O documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente comunicação fornece informações mais pormenorizadas sobre a avaliação intercalar da Comissão. A avaliação baseia-se em diversas fontes, nomeadamente num estudo independente realizado por um consórcio de contratantes externos, publicado em paralelo, e em amplas consultas⁴.

A presente comunicação apresenta as principais conclusões da avaliação intercalar e faz o balanço da execução do MRR. A secção 1 avalia os progressos realizados até à data na execução do MRR, centrando-se nos resultados concretos alcançados no terreno. A secção 2 analisa o que funcionou bem e o que pode ser melhorado, e identifica os principais ensinamentos retirados até à data. A secção 3 apresenta uma síntese e conclusões, descrevendo o caminho a seguir.

contam-se a REACT-EU, que complementou os programas da política de coesão para o período 2014-2020 com 50,6 mil milhões de EUR, o Fundo para uma Transição Justa (10,9 mil milhões de EUR), o desenvolvimento rural (8,1 mil milhões de EUR), o InvestEU (6,1 mil milhões de EUR), o Horizonte Europa (5,4 mil milhões de EUR) e o rescEU (2 mil milhões de EUR).

⁴ [Mecanismo de Recuperação e Resiliência \(2020-2024\) – avaliação intercalar \(europa.eu\)](#).

1. A execução do MRR registou progressos visíveis

1.1. A execução produziu resultados tangíveis nos Estados-Membros

Os Estados-Membros estão a realizar as reformas e os investimentos previstos nos seus PRR. Até ao final de 2023, a Comissão já tinha considerado mais de 1 150 marcos e metas como cumpridos de forma satisfatória⁵. A consecução destes marcos e metas traduziu-se em resultados concretos no terreno, com sinais claros de que o MRR está a fazer uma diferença real em toda a UE. A caixa 1 ilustra-o, com exemplos elucidativos de investimentos e reformas que já registaram progressos tangíveis no terreno, por exemplo, no domínio do planeamento fiscal agressivo, da igualdade de acesso à educação, da inclusão social e do apoio à mobilidade e aos transportes sustentáveis.

Caixa 1: o MRR está a produzir resultados tangíveis no terreno

Chipre intensificou os seus esforços para combater o planeamento fiscal agressivo. Para garantir que os pagamentos efetuados pelas empresas multinacionais não saem da UE sem serem tributados, Chipre adotou uma reforma que introduz uma retenção na fonte sobre os pagamentos efetuados com destino a jurisdições «não cooperantes». Esta medida constitui um passo importante que abrirá caminho a futuras ações nesta matéria.

A Bulgária tomou medidas para melhorar a adequação e a cobertura do seu regime de rendimento mínimo. Através da adoção de alterações legislativas, a Bulgária introduziu um aumento gradual dos limiares de rendimento, entre 2022 e 2024, para todos os potenciais beneficiários do regime de rendimento mínimo. Tal aumento é um passo importante para fazer face aos problemas sociais de longa data do país.

A Áustria introduziu o «KlimaTicket», que tem tornado a mobilidade respeitadora do clima mais fácil e a preços acessíveis. Introduz um bilhete único de montante fixo que permite utilizar transportes públicos de forma quase ilimitada em toda a Áustria e tem preços reduzidos para estudantes, idosos, pessoas com deficiência e famílias. Desde o seu lançamento, em outubro de 2021, mais de 260 000 austríacos já adquiriram «Klima Tickets».

A Lituânia adotou o Programa de desenvolvimento escolar do milénio, a fim de reorganizar e melhorar as infraestruturas escolares e garantir a igualdade de acesso das crianças lituanas à educação. O programa visa garantir que todas as crianças tenham acesso a escolas de elevada qualidade, independentemente da sua origem. Trata-se de uma medida crucial, uma vez que a Lituânia se debate com disparidades entre zonas urbanas e rurais e com um fosso socioeconómico nos resultados escolares superior à média da UE. Pelo menos 80 % dos municípios lituanos executarão o programa, o que permitirá apoiar 150 escolas até ao final de junho de 2026.

⁵ Quando os Estados-Membros apresentam pedidos de pagamento, a Comissão avalia os elementos de prova fornecidos e determina se estão cumpridos os requisitos dos marcos e metas pertinentes estabelecidos no anexo da decisão de execução do Conselho. Tal é uma condição prévia para o desembolso dos fundos.

Em consonância com os progressos realizados e os resultados alcançados, foram desembolsados 225 mil milhões de EUR para apoiar as economias da UE. Foram desembolsados cerca de 67 mil milhões de EUR a título de pré-financiamento, o que contribuiu para atenuar o impacto a curto prazo da crise nos orçamentos dos Estados-Membros e para dar início à execução⁶. Além disso, foram desembolsados 157,2 mil milhões de EUR após o cumprimento satisfatório dos marcos e das metas, o que reflete os progressos alcançados a nível das reformas e dos investimentos no terreno. Uma grande parte destes desembolsos está relacionada com os progressos realizados na execução das reformas, que foram deliberadamente concentradas na fase inicial para lançar as bases de investimentos bem-sucedidos na segunda metade do período de vigência do MRR.

Cerca de 75 % dos marcos e metas previstos para o final de 2023 já foram considerados pela Comissão como cumpridos ou foram declarados concluídos pelos Estados-Membros⁷. Mesmo os Estados-Membros que, até à data, não apresentaram pedidos de pagamento nem receberam fundos do MRR já registaram progressos na realização das reformas e dos investimentos previstos nos seus PRR.

1.2. Todos os planos foram revistos para maximizar o impacto do MRR num contexto em evolução

Em 2023, os Estados-Membros concentraram-se em tornar os seus PRR aptos a fazer face a novos desafios, avançando simultaneamente com a sua execução. O aumento dos preços da energia, a elevada inflação e as perturbações na cadeia de abastecimento causadas pela guerra de agressão não provocada da Rússia contra a Ucrânia e, nalguns casos, as catástrofes naturais dificultaram a realização, por parte dos Estados-Membros, de determinadas reformas e investimentos previstos nos seus PRR. A Comissão apoiou os Estados-Membros⁸ nos seus esforços para atenuar estas limitações externas e rever as medidas pertinentes dos seus PRR fazendo uso da flexibilidade prevista no Regulamento MRR. As revisões foram também a ocasião para atualizar os PRR, de modo a ter em conta a dotação financeira revista para os Estados-Membros⁹ e aproveitar o restante apoio sob a forma de empréstimos¹⁰ disponível ao abrigo do MRR.

As revisões dos planos permitiram assegurar que os PRR continuam a ser ambiciosos e adequados à sua finalidade. Todos os PRR foram atualizados em 2023, prestando especial atenção não só à qualidade das medidas, mas também ao seu grau de maturidade e ao seu horizonte de execução, dada a natureza definida no tempo do MRR. Os compromissos que tinham deixado de ser exequíveis devido a circunstâncias objetivas foram ajustados e, em

⁶ Dos 67 mil milhões de EUR a título de pré-financiamento, 10,4 mil milhões de EUR foram desembolsados no final de 2023 e no início de 2024, após a aprovação dos capítulos REPowerEU.

⁷ Os dados relativos aos marcos e às metas concluídos são comunicados pelos próprios Estados-Membros no contexto dos relatórios semestrais.

⁸ [Orientações sobre os planos de recuperação e resiliência no contexto REPowerEU — Comissão Europeia \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/orientacoes-sobre-os-planos-de-recuperacao-e-resiliencia-no-contexto-repower-eu).

⁹ Em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento MRR, a contribuição financeira máxima para o apoio financeiro não reembolsável de cada Estado-Membro foi atualizada em junho de 2022 com base nos dados de execução orçamental do Eurostat sobre a variação do crescimento do PIB real em 2020 e a variação agregada do PIB real para o período de 2020-2021.

¹⁰ Os Estados-Membros podem solicitar apoio (adicional) sob a forma de empréstimos até 31 de agosto de 2023, tal como estipulado no artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento MRR. Da dotação global de 385,8 mil milhões de EUR disponível para apoio sob a forma de empréstimos ao abrigo do MRR foram autorizados cerca de 291 mil milhões de EUR até ao final de 2023.

muitos casos, substituídos por alternativas mais adequadas, mantendo intacta a ambição inicial do PRR. O âmbito de aplicação alargado do MRR proporcionou aos Estados-Membros a flexibilidade necessária para afetar recursos em função da evolução das suas prioridades, em consonância com os objetivos do MRR. A caixa 2 apresenta exemplos da forma como as revisões maximizaram o impacto do MRR em domínios como a prevenção de catástrofes, a qualidade dos serviços públicos ou os instrumentos financeiros de apoio às PME.

Através das revisões efetuadas, o montante do apoio da UE aos Estados-Membros aumentou significativamente. Em 2023, foram disponibilizados às economias da UE cerca de 150 mil milhões de EUR de apoio financeiro, tanto sob a forma de subvenções adicionais para os capítulos REPowerEU como sob a forma de empréstimos no valor de 125,5 mil milhões de EUR. A elevada utilização do apoio sob a forma de empréstimos demonstra que o MRR continua a ser um instrumento atrativo para apoiar e transformar as economias da UE no futuro. No total, e desde que todos os marcos e metas sejam cumpridos, o MRR injetará 650 mil milhões de EUR de apoio financeiro às nossas economias da UE¹¹.

Caixa 2: os PRR foram revistos para maximizar o seu impacto num contexto em evolução

A Eslovénia solicitou apoio sob a forma de empréstimos adicionais para fazer face aos efeitos devastadores das inundações que atingiram o país em agosto de 2023. Os empréstimos adicionais continuarão a apoiar a resiliência da Eslovénia contra os efeitos das alterações climáticas e a impulsionar a sua transição ecológica, por exemplo, investindo na renovação sustentável dos edifícios e na reconstrução de duas linhas ferroviárias regionais afetadas pelas inundações e tempestades.

A Itália introduziu ações específicas para reforçar os instrumentos destinados a reduzir os atrasos no sistema de justiça civil. Entre estas contam-se medidas destinadas a reforçar os serviços de apoio aos tribunais e a criação de regimes de incentivos para que os serviços judiciais alcancem os seus objetivos em termos de redução do número de processos pendentes. O objetivo último é criar um ambiente mais favorável às empresas, atraindo mais investimentos e promovendo o crescimento.

A Croácia recorreu a apoio sob a forma de empréstimos adicionais para fazer face aos efeitos da elevada inflação no seu projeto relativo à rede pública de abastecimento de água. O aumento dos preços da construção tornou inalcançável parte da meta relativa ao número de quilómetros construídos ou reconstruídos da rede pública de abastecimento de água. No entanto, a Croácia decidiu solicitar apoio sob a forma de empréstimos adicionais, não só para fazer face ao aumento dos custos de construção, mas também para aumentar a ambição da medida. O PRR revisto aumenta agora a meta final de 956 quilómetros para 1 087 quilómetros de rede pública de abastecimento de água construída ou reconstruída, o que permitirá continuar a aumentar o número de cidadãos que beneficiam de um melhor acesso ao abastecimento de água.

A Espanha incluiu instrumentos financeiros para melhorar o acesso das PME ao financiamento. Dado que as PME desempenham um papel fundamental no panorama económico espanhol, a Espanha solicitou empréstimos adicionais para melhorar o acesso das PME aos mercados de capitais e incentivar o investimento privado, nomeadamente para as PME que operam nos setores ecológico e digital.

¹¹ Até ao final de 2023 (prazo para a autorização dos fundos do MRR relacionados com o NextGenerationEU), tinham sido autorizados cerca de 650 mil milhões de EUR de apoio financeiro às economias da UE. Este montante é composto por 357 mil milhões de EUR em subvenções e 291 mil milhões de EUR em empréstimos.

1.3. O REPowerEU acelerará ainda mais a transição ecológica

O MRR está a contribuir para acelerar a transição ecológica da UE. O Regulamento MRR exige que todos os PRR consagrem, pelo menos, 37 % da dotação total a medidas de apoio à transição ecológica. Todos os Estados-Membros ultrapassaram esta meta (40 %, em média), tendo alguns deles consagrado mais de 50 % do seu plano total a objetivos climáticos. No total, as despesas com o clima estimadas ascendem a cerca de 275 mil milhões de EUR. Além disso, todas as medidas apoiadas pelo MRR devem respeitar o princípio de «não prejudicar significativamente», o que torna este mecanismo o primeiro instrumento da UE em que este princípio é um critério de elegibilidade geral horizontal. Além disso, o MRR, juntamente com o Fundo Social Europeu Mais e o Fundo para uma Transição Justa, apoia as políticas sociais e de emprego, contribuindo para uma transição ecológica justa.

O REPowerEU contribui ainda para a poupança de energia, a aceleração da produção de energia limpa e a diversificação do aprovisionamento energético da UE. Em março de 2023, entrou em vigor o Regulamento MRR alterado, solicitando aos Estados-Membros que introduzissem capítulos REPowerEU nos seus PRR. Desde então, foram aprovados 23 capítulos REPowerEU¹², que incluem reformas e investimentos que ajudarão a poupar energia, contribuirão para a produção de energias renováveis e reduzirão a nossa dependência dos combustíveis fósseis russos através da criação de redes de energia mais resilientes.

Através dos capítulos REPowerEU, serão consagrados 60 mil milhões de EUR adicionais para acelerar a transição ecológica. Os novos empréstimos solicitados para os capítulos REPowerEU representam 40 mil milhões de EUR desse montante, enquanto as subvenções adicionais para medidas REPowerEU provenientes de recursos do Sistema de Comércio de Licenças de Emissão e da Reserva de Ajustamento ao Brexit constituem o restante. As reformas e os investimentos introduzidos com os capítulos REPowerEU complementam e aceleram os já incluídos nos PRR. A caixa 3 apresenta exemplos da forma como os capítulos REPowerEU aceleram a transição ecológica. As medidas REPowerEU permitirão realizar investimentos substanciais com o objetivo, por exemplo, de: implantar capacidade de produção de energias renováveis, incluindo tecnologias que adquiriram maturidade mais recentemente, como a energia eólica marítima; instalar capacidade de armazenamento de eletricidade; descarbonizar os sistemas de aquecimento; desenvolver a capacidade de produção de hidrogénio; e apoiar medidas destinadas a reduzir a pobreza energética. Além disso, os Estados-Membros incluíram reformas ambiciosas nos seus capítulos REPowerEU, por exemplo, para simplificar os procedimentos administrativos e facilitar a implantação de fontes de energia renováveis ou para desenvolver competências ecológicas que deverão facilitar a transição para os trabalhadores e as PME.

O REPowerEU também promoverá os objetivos do Plano Industrial do Pacto Ecológico¹³ e proporcionará um ambiente mais favorável para estimular a competitividade da indústria da UE e aumentar a capacidade de produção das indústrias de tecnologias de impacto zero. Os PRR, incluindo os seus novos capítulos REPowerEU, podem e devem ser utilizados para apoiar a produção de tecnologias limpas. Podem observar-se exemplos de

¹² Os restantes quatro Estados-Membros (Bulgária, Alemanha, Irlanda e Luxemburgo) não apresentaram, até à data, um capítulo REPowerEU à Comissão.

¹³ [Comunicação: A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age | Comissão Europeia \(europa.eu\)](#)

investimentos ou de reformas diretamente orientados para a indústria de impacto zero em Espanha, Croácia, Itália, Polónia ou Portugal. Podem observar-se exemplos de apoio à descarbonização da indústria na Bélgica, Alemanha, Grécia, França, Hungria, Itália, Portugal ou Eslovénia. No total, 68 mil milhões de EUR provenientes do MRR apoiarão as tecnologias limpas, as energias limpas e a descarbonização das indústrias europeias.

Caixa 3: o REPowerEU acelera a transição ecológica

Os PRR, com a sua combinação única de reformas e investimentos, contribuem significativamente para a descarbonização do sistema energético europeu. Tendo em conta os objetivos da UE de alcançar a neutralidade climática até 2050 e a meta intermédia de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em, pelo menos, 55 % até 2030, bem como o diálogo em curso sobre a fixação de uma meta de redução para 2040 [ver a recente Comunicação da Comissão sobre a meta climática para 2040, COM(2024) 63], a descarbonização dos mercados da eletricidade exigirá não só uma transição tecnológica para fontes de energia renováveis, mas também a construção das infraestruturas necessárias para garantir a segurança energética e a acessibilidade dos preços para todos os cidadãos. Para o efeito, os Estados-Membros incluíram novas medidas nos seus capítulos REPowerEU.

Descarbonizar os mercados da energia e fazer com que assentem nas energias renováveis: os Estados-Membros aceleram e implantam maciçamente as fontes de energia renováveis

- *A **Chéquia** introduziu reformas de grande envergadura que eliminarão os requisitos em matéria de licenciamento para as instalações de produção de energia renovável até 50 kW, encurtarão os processos de concessão de licenças e criarão um balcão único digital para ajudar os requerentes nos processos de licenciamento.*
- *A **Bélgica** desenvolverá uma «ilha energética» na parte belga do mar do Norte que permitirá a ligação de, pelo menos, 3,15 GW da futura energia eólica marítima à rede elétrica terrestre.*

Garantir a segurança do aprovisionamento energético e a acessibilidade dos preços da energia: os Estados-Membros protegem as redes energéticas melhorando as infraestruturas e eliminando os estrangulamentos

- *A **Eslováquia** modernizará 250 km de linhas de transporte, melhorando o comércio de eletricidade com os Estados-Membros vizinhos e otimizando a utilização de eletricidade produzida a partir de fontes renováveis.*
- *A **Letónia** aumentará a segurança e a estabilidade do aprovisionamento energético para acelerar o projeto transfronteiriço atualmente em execução pela Letónia, Lituânia, Estónia e Polónia, que visa assegurar a sincronização das redes elétricas dos Estados bálticos com a rede da Europa continental.*

Estimular a competitividade da indústria da UE: os Estados-Membros estão a aumentar a capacidade de produção das indústrias de tecnologias de impacto zero

***Portugal** apoiará investimentos em projetos de produção de tecnologias de impacto zero com o objetivo de reforçar a competitividade da indústria portuguesa. É afetado um montante total de 50 milhões de EUR para apoiar empresas ou projetos individuais que invistam em tecnologias alinhadas com o Regulamento Indústria de Impacto Zero, como a energia solar fotovoltaica, a energia eólica terrestre e marítima, bem como as baterias e o armazenamento.*

1.4. Espera-se que a execução e os desembolsos acelerem no futuro

Os desembolsos ao abrigo do MRR abrandaram no primeiro semestre de 2023, antes de recuperarem novamente nos últimos meses. Durante grande parte de 2023, os Estados-Membros concentraram-se na revisão dos seus PRR e no aditamento de capítulos REPowerEU, nomeadamente tendo em conta os desenvolvimentos externos mencionados anteriormente, o que conduziu a um abrandamento na apresentação de pedidos de pagamento. À medida que as revisões dos PRR avançavam, a apresentação de pedidos de pagamento acelerou significativamente no segundo semestre de 2023. Mais concretamente, entre maio e dezembro de 2023, foram apresentados 26 pedidos de pagamento e foram desembolsados 60,9 mil milhões de EUR. A maior parte destes desembolsos teve lugar no último trimestre de 2023. No final de 2023, oito Estados-Membros já tinham recebido mais de 40 % das suas dotações de subvenções e, em termos globais, tinha sido desembolsada mais de 34 % da dotação total do MRR.

Espera-se que esta dinâmica positiva prossiga com um ritmo de execução mais rápido durante a segunda metade do período de vigência do MRR. Com 18 pedidos de pagamento apresentados no final de 2023, mais de 650 marcos e metas estão atualmente a ser avaliados pela Comissão. Caso se considere que estes marcos e metas foram cumpridos de forma satisfatória, serão desembolsados 41 mil milhões de EUR adicionais, elevando o total de desembolsos até junho de 2024 para mais de 40 % da dotação do MRR. Espera-se que esta dinâmica se mantenha no segundo semestre do ano. Globalmente, de acordo com o planeamento atual, baseado nas informações fornecidas pelos Estados-Membros, a Comissão espera receber mais de 20 pedidos de pagamento adicionais este ano, o que corresponderia ao desembolso de mais de 100 mil milhões de EUR em 2024.

Espera-se que os Estados-Membros avancem com a execução, tendo em conta que o MRR se prolonga até 2026. A execução deve ser acelerada para todas as reformas e investimentos previstos nos planos. As revisões dos planos em 2023 abriram caminho a esta aceleração.

2. O MRR apoiou a recuperação e trouxe inovação às despesas da UE

2.1. O MRR apoia eficazmente a recuperação económica da UE

Embora seja demasiado cedo para avaliar toda a extensão do seu impacto, o MRR abriu caminho à recuperação económica da UE. A ação determinada e coordenada a nível da UE no âmbito do NextGenerationEU transmitiu um sinal forte de unidade europeia que reforçou a confiança económica e contribuiu para estabilizar as expectativas do mercado. Na sequência da criação do MRR, a maioria dos PRR iniciais foi preparada com uma celeridade notável pelos Estados-Membros em 2021 e a sua execução começou rapidamente. A atividade económica regressou aos níveis anteriores à pandemia no terceiro trimestre de 2021. As taxas de emprego atingiram níveis recorde, enquanto o desemprego diminuiu para níveis mínimos históricos de cerca de 6 % em maio de 2023, tendo-se mantido próximo destes mínimos históricos desde então. Estes resultados são ainda mais notáveis tendo em conta os dois «choques económicos únicos numa geração», ou seja, a COVID-19 e a crise energética. Evitaram-se as cicatrizes de longa duração nos mercados de trabalho da UE que estas crises poderiam criar. Evidentemente, estes resultados positivos em termos económicos e de emprego não são exclusivamente imputáveis ao MRR. Outros instrumentos da UE — como os fundos da política de coesão ou o instrumento SURE de apoio para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência — e as ações dos Estados-Membros e de outras instituições da UE também desempenharam um papel fundamental.

O MRR prestou apoio financeiro aos Estados-Membros, muitos dos quais não dispunham de margem de manobra orçamental para atenuar o impacto social e económico da crise da COVID-19. O MRR deu uma resposta rápida, desembolsando 56,5 mil milhões de EUR a título de pré-financiamento em 2021 e 2022, e um montante adicional de 10,4 mil milhões de EUR de pré-financiamento em 2023 e no início de 2024, após a aprovação dos capítulos REPowerEU. Esta medida permitiu prestar apoio rápido e direto aos Estados-Membros, para além das flexibilidades e do financiamento adicional disponibilizado ao abrigo dos fundos da política de coesão, desempenhando um papel estabilizador vital no rescaldo da crise. Estes desembolsos reduziram as necessidades de financiamento urgentes dos Estados-Membros, apoiaram uma ação rápida para ajudar as empresas e os cidadãos e permitiram aos Estados-Membros realizar investimentos imediatos muito necessários que, de outro modo, poderiam não se ter concretizado. A redução considerável dos diferenciais das obrigações soberanas da UE na sequência do acordo histórico sobre a emissão de obrigações comuns da UE para financiar o NextGenerationEU e o MRR contribuiu ainda mais para reduzir a pressão orçamental.

Contrastando com crises anteriores, o investimento público na UE manteve-se e até aumentou após a pandemia de COVID-19 e a crise energética, passando de 3,0 % em 2019 para 3,3 % previstos em 2023. O MRR contribuiu significativamente para este resultado positivo. Espera-se que esta tendência encorajadora se mantenha em 2024 e 2025, uma vez que o rácio agregado do investimento público deverá aumentar para 3,5 % do PIB até 2025. Segundo as previsões económicas do outono da Comissão¹⁴, cerca de metade do aumento

¹⁴ [Autumn 2023 Economic Forecast: A modest recovery ahead after a challenging year](https://ec.europa.eu/economy_finance/autumn-2023-economic-forecast-a-modest-recovery-ahead-after-a-challenging-year) – Comissão Europeia (europa.eu).

previsto do investimento público entre 2019 e 2025 está relacionado com investimentos financiados pelo orçamento da UE, em especial pelo MRR.

A modelização económica da Comissão¹⁵ sugere que o investimento realizado no âmbito do NextGenerationEU teve efeitos macroeconómicos consideráveis¹⁶. O modelo sugere que o NextGenerationEU¹⁷ pode contribuir para um aumento do PIB real da UE até 1,4 % em 2026, relativamente a um cenário sem o NextGenerationEU¹⁸. Este valor é semelhante ao das estimativas de outras organizações¹⁹. O modelo estima igualmente que o NextGenerationEU pode aumentar o emprego na UE até 0,8 % a curto prazo, com salários reais persistentemente mais elevados a médio prazo, que refletem os potenciais ganhos de produtividade do investimento produtivo²⁰.

Estima-se que a execução simultânea do MRR por todos os Estados-Membros gere repercussões positivas consideráveis que aumentem o PIB médio, comparativamente a um cenário sem uma ação conjunta e coordenada. Calcula-se que estas repercussões gerem um valor acrescentado para a UE que representa entre um quarto e um terço do impacto total do MRR. Embora se estime que todos os Estados-Membros beneficiam de importantes repercussões transfronteiriças, devido ao aumento da procura em toda a economia integrada da UE, o impulso de investimento conjunto do MRR também está a contribuir para a convergência económica ascendente na UE. Os resultados preveem que os Estados-Membros cujo PIB é inferior à média beneficiam especificamente destes efeitos indiretos, uma vez que estes estimulam a atividade económica e o comércio transfronteiriço.

O MRR foi concebido para concentrar o apoio nos Estados-Membros com rendimentos mais baixos e mais vulneráveis, que foram os mais afetados pela pandemia. A chave de repartição do MRR, que determina o montante dos fundos que cada Estado-Membro pode receber, foi adaptada às circunstâncias excecionais de crise na altura, nomeadamente à incerteza considerável quanto aos efeitos que a pandemia, ainda em evolução, teria em toda a UE. Por conseguinte, tem em conta tanto o contexto socioeconómico no início da pandemia como a forma como os Estados-Membros recuperaram da crise até junho de 2022. Ao mesmo

¹⁵ Modelo QUEST (cf. nota de rodapé n.º 2).

¹⁶ Para estimar o impacto macroeconómico do MRR, a Comissão Europeia elaborou avaliações *ex ante* estilizadas do impacto macroeconómico do investimento no âmbito do NextGenerationEU. Estas simulações de modelos não são uma avaliação *ex post* do impacto real, mas sim uma previsão *ex ante* baseada em pressupostos estilizados. No entanto, as simulações apresentadas no presente documento integram informações atualizadas sobre os pedidos de empréstimo, a inflação e os perfis de despesa previstos. Centram-se nos investimentos, uma vez que os efeitos macroeconómicos das reformas estruturais são muito mais difíceis de modelizar. Para mais informações, ver, em especial, Pfeiffer, P., Varga, J. e Veld, J. [*Quantifying spillovers of coordinated investment stimulus in the EU, Macroeconomic Dynamics*](#), 2023, vol. 27, p. 1843 a 1865. Ver também o documento de reflexão da DG ECFIN (2021): https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/quantifying-spillovers-next-generation-eu-investment_en.

¹⁷ Os resultados do modelo QUEST foram calculados com base nos investimentos do NextGenerationEU e não nos investimentos do MRR. No entanto, os investimentos (empréstimos e apoio não reembolsável) baseados no MRR representam cerca de 90 % dos investimentos realizados no âmbito do NextGenerationEU.

¹⁸ Ver o anexo II do documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a avaliação intercalar para uma análise pormenorizada dos pressupostos e das especificações do modelo.

¹⁹ Ver Fundo Monetário Internacional 2023 *Article IV Consultation on the Euro Area*, p. 44, julho de 2023.

²⁰ Note-se que, uma vez que as simulações se centram no investimento público (sem as reformas do mercado de trabalho que o acompanham), os efeitos no emprego são relativamente efémeros e os aumentos dos salários reais refletem a maior parte dos benefícios do mercado de trabalho a médio e a longo prazo nas simulações. Em contrapartida, as reformas que visam os mercados de trabalho e o aumento da participação, incluídas em numerosos PRR, podem conduzir a ganhos importantes em termos de emprego e a um crescimento potencial mais elevado a médio e a longo prazo.

tempo, a chave de repartição do MRR continua firmemente alicerçada na lógica da coesão económica, já que reflete as diferenças no PIB *per capita* entre os Estados-Membros. Graças a este princípio, o MRR ajuda a combater as divergências económicas, promovendo a estabilidade e o crescimento económicos onde estes são mais necessários. Segundo a modelização da Comissão, o aumento da produção económica em 2026 atinge até 4,5 % na Grécia, mais de 4 % na Croácia e cerca de 3,5 % em Espanha e na Bulgária, relativamente ao impacto médio de 1,4 % na UE.

2.2. O MRR desempenha um papel fundamental no apoio às reformas estruturais e às prioridades políticas comuns da UE

Um dos êxitos mais notáveis do MRR é a sua capacidade comprovada de incentivar a execução de reformas estruturais. O facto de condicionar os desembolsos do MRR à execução de pacotes coerentes de investimentos e reformas criou incentivos eficazes para a execução das reformas. Entre estas incluem-se, nomeadamente, as reformas recomendadas desde há muitos anos pela UE no contexto do Semestre Europeu. Todos os planos deviam responder à totalidade ou a uma parte significativa das recomendações específicas por país (REP) pertinentes. O Tribunal de Contas Europeu (TCE) confirmou que os PRR contribuem para dar resposta a um subconjunto significativo de REP²¹. Nos dois anos anteriores ao MRR, a percentagem de REP para o período 2016-2017 que alcançaram, pelo menos, «alguns progressos» aumentou apenas seis pontos percentuais, passando de 53 % em 2018 para 59 % em 2020. Em comparação, a percentagem de REP para o período 2019-2020 que alcançaram, pelo menos, «alguns progressos» aumentou 17 pontos percentuais, passando de 52 % em 2021, antes da execução do MRR, para quase 69 % em 2023. A maior parte dos progressos foi realizada nos domínios do acesso ao financiamento e serviços financeiros, do funcionamento do mercado de trabalho, da luta contra o branqueamento de capitais e do ambiente empresarial. À medida que os Estados-Membros prosseguem a execução dos seus planos, que contemplam a totalidade ou uma parte significativa das suas REP, espera-se que os progressos na aplicação destas últimas aumentem significativamente no futuro.

As reformas estruturais e os investimentos apoiados pelo MRR promoveram progressos no âmbito das prioridades políticas comuns e apoiaram a convergência socioeconómica na UE. As reformas e os investimentos apoiados pelo MRR promovem, nomeadamente, as transições ecológica e digital, bem como a convergência socioeconómica e a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. O MRR apoia igualmente reformas que reforcem a resiliência institucional, por exemplo, para melhorar o funcionamento das administrações públicas e a eficácia dos sistemas judiciais. A caixa 4 apresenta exemplos de reformas e investimentos pertinentes, como a eficiência energética, os serviços públicos digitais, os transportes sustentáveis, a investigação e a inovação, a proteção social e o acesso ao mercado de trabalho, bem como a promoção da igualdade de género. Numa perspetiva de futuro, a execução de reformas e investimentos em conformidade com as prioridades políticas da UE continuará a ser um objetivo fundamental do quadro político da UE, incluindo no âmbito da supervisão orçamental. No contexto da revisão das regras orçamentais da UE, a Comissão atribuiu especial

²¹ [Relatório Especial 21/2022: O Mecanismo de Recuperação e Resiliência e os planos nacionais de recuperação e resiliência \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/e3000000/1/press/2022/02/220222-especial-report-2022-recovery-and-resilience-mechanism-and-national-recovery-and-resilience-plans)

importância ao papel das reformas e dos investimentos que reforçam a sustentabilidade orçamental e respondem às prioridades da UE e aos desafios específicos de cada país.

Existem sinergias importantes entre o MRR e outros fundos da UE, nomeadamente no domínio da política de coesão. Com a execução paralela do MRR e dos programas da política de coesão, os Estados-Membros tiveram de tomar decisões estratégicas sobre quais os fundos a utilizar para financiar investimentos elegíveis. Essas decisões dependiam do âmbito de aplicação, do calendário e dos critérios de elegibilidade respetivos dos fundos. Vários Estados-Membros utilizaram a possibilidade de financiar, tanto com o MRR como com os fundos estruturais, reformas e investimentos que permitem maximizar o impacto do financiamento da UE. Por exemplo, o PRR italiano inclui uma reforma que visa melhorar a eficácia dos investimentos públicos no setor da água, o que deverá ajudar a eliminar os obstáculos aos investimentos da política de coesão na gestão sustentável da água. Do mesmo modo, no âmbito do MRR, a Eslováquia atualizou o seu quadro jurídico para facilitar a ligação de novas energias renováveis à rede, o que apoiará a execução de investimentos no âmbito da política de coesão para desenvolver sistemas energéticos, uma rede e um armazenamento inteligentes. Embora seja demasiado cedo para fazer uma avaliação exaustiva do seu impacto no terreno, espera-se que estas sinergias entre o MRR e outros fundos da UE aumentem à medida que a execução do mecanismo e da política de coesão for progredindo. Tal exigirá também um empenhamento e uma coordenação contínuos entre todas as partes interessadas em causa. Ao mesmo tempo, a ênfase na execução dos PRR contribuiu, entre outros fatores, para atrasos na execução dos fundos estruturais em alguns Estados-Membros, havendo margem para explorar ainda mais as sinergias entre o MRR e outros fundos da UE.

Caixa 4: o MRR acelera a realização das prioridades políticas da UE

Graças ao seu vasto âmbito de aplicação e à sua importante dotação financeira, o MRR proporciona um financiamento substancial para fazer avançar a execução das políticas comuns da UE.

A melhoria da eficiência energética dos edifícios é uma prioridade da UE, a fim de alcançar os seus objetivos climáticos e ambientais, reduzindo simultaneamente as faturas de energia dos agregados familiares e das empresas. Graças ao MRR, serão investidos mais de 102 mil milhões de EUR na eficiência energética, a par de reformas ambiciosas para eliminar os obstáculos administrativos.

- *A França investe 1,9 mil milhões de EUR através do MRR para apoiar a renovação energética da habitação social e o regime de subvenções denominado «MaPrimeRenov» para a habitação privada. Através do plano, será concedido apoio a mais de 1,5 milhões de agregados familiares (dos quais 750 000 já receberam a subvenção) para as suas obras de renovação energética. A Espanha realizará, em média, 57 000 renovações de eficiência energética em habitações por ano. Este valor é superior ao objetivo inicial estabelecido pelo plano nacional espanhol em matéria de energia e clima, a saber, 50 000 habitações por ano.*

A digitalização da administração pública receberá um apoio significativo dos PRR. O atual objetivo da UE, tal como definido no programa Década Digital e nas Orientações para a Digitalização, consiste em assegurar que, até 2030, todos os serviços públicos essenciais estejam plenamente acessíveis em linha a todos, incluindo as pessoas com deficiência. Os serviços públicos essenciais devem cumprir elevados padrões de segurança e privacidade. Graças ao MRR, estão a ser investidos mais de 48 mil milhões de EUR na digitalização da administração pública.

- *A Grécia está a investir 2,8 mil milhões de EUR na transformação digital das suas entidades do setor público. As reformas e os investimentos centram-se na digitalização dos arquivos e na melhoria dos serviços digitais, incorporando sistemas informáticos modernos e uma maior interoperabilidade entre sistemas e dados.*

A investigação e a inovação figuram entre os instrumentos mais poderosos para impulsionar as economias e a competitividade da União à escala mundial. As REP foram regularmente dirigidas aos Estados-Membros, a fim de reforçar a eficácia das políticas e dos investimentos de apoio à investigação e à inovação. Graças ao MRR, estão a ser investidos mais de 47 mil milhões de EUR para acelerar o desenvolvimento e a transformação do sistema de investigação e inovação (I&I) nos Estados-Membros e reforçar o apoio a domínios tecnológicos fundamentais.

- ***A Chéquia adjudicou contratos públicos no valor de mais de 195 milhões de EUR para a realização de investigação e desenvolvimento (I&D) no domínio das ciências médicas. Os contratos destinam-se a cinco consórcios (estabelecidos entre universidades, instituições de investigação públicas e outras entidades públicas e privadas) para a realização de I&D em ciências médicas prioritárias, incluindo a investigação sobre doenças infecciosas, cancro, neurociências, perturbações metabólicas e doenças cardiovasculares, bem como em investigação sobre o impacto socioeconómico das doenças.***

A mobilidade sustentável está no cerne das prioridades políticas da UE e os transportes têm sido, desde há muito, um dos setores mais difíceis de descarbonizar. Graças ao MRR, estão a ser investidos mais de 38 mil milhões de EUR em infraestruturas e redes ferroviárias. As medidas também melhoram a conectividade ferroviária na Europa através da expansão da rede RTE-T. Muitos Estados-Membros apoiam esta expansão com a introdução do Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário (ERTMS), que aumentará a segurança e reforçará a interoperabilidade dos comboios na Europa.

- ***A Itália está a implantar 2 800 km de ERTMS graças ao seu PRR a fim de alcançar os seus objetivos no âmbito do Plano Europeu de Implantação do ERTMS. Na Alemanha, o PRR está a apoiar a digitalização dos caminhos de ferro para versões posteriores do ERTMS.***

Proteção social: *O Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, publicado pela Comissão em março de 2021, define, nomeadamente, o caminho a seguir para reforçar e modernizar os sistemas de proteção social. Este plano inclui o objetivo principal de reduzir o número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social. Graças ao MRR, estão a ser investidos mais de 14,1 mil milhões de EUR na proteção social, em complemento dos montantes gastos com outras despesas da UE.*

- ***A Croácia introduz uma reforma e um investimento para proporcionar mentoria social às pessoas em risco de discriminação ou que se encontram numa posição marginalizada na sociedade. Estas medidas permitirão lançar um novo serviço de mentoria individualizado nos centros de assistência social. Este novo serviço centrar-se-á na integração de pessoas com deficiência, vítimas de violência, sem-abrigo, migrantes, ciganos, jovens, pessoas que cumprem penas de prisão e membros de outros grupos vulneráveis da sociedade.***
- ***A Polónia realizará uma reforma e um investimento para melhorar a situação dos pais, em especial das mulheres, no mercado de trabalho, aumentando o acesso a estruturas de acolhimento de crianças de elevada qualidade e a sua disponibilidade. Espera-se que a reforma introduza um quadro para normas de qualidade em matéria de acolhimento de crianças, incluindo orientações educativas vinculativas e normas relativas aos serviços de acolhimento de crianças com menos de três anos, que será acompanhado pela implementação de um sistema informático para gerir o financiamento e a criação de estruturas de acolhimento de crianças e a criação de novos lugares em estruturas de acolhimento de crianças.***

2.3. O MRR promove a elaboração de políticas holísticas e impulsiona a apropriação nacional, mas há apelos ao reforço da flexibilidade

A avaliação intercalar salienta que a combinação de reformas e de investimentos num único instrumento através de planos nacionais de médio prazo (PRR) abrangentes é um dos aspetos mais eficazes do MRR. O MRR apoia um conjunto holístico e coerente de reformas e investimentos que respondem tanto às prioridades estratégicas da UE como aos desafios específicos de cada país. Esta abordagem incentiva um planeamento metódico em cada Estado-Membro e facilita uma execução mais eficiente. A sequenciação coerente das reformas e dos investimentos permite, por exemplo, realizar primeiro as reformas, o que favorecerá o impacto de investimentos posteriores. Além disso, as sinergias entre reformas e investimentos podem ser mais facilmente exploradas quando a sua execução é coordenada de forma integrada.

No âmbito do MRR, os Estados-Membros podem conceber reformas e investimentos em função das suas prioridades e necessidades, assegurando uma abordagem específica por país e apoiando simultaneamente as políticas comuns da UE. Embora o Regulamento MRR estabeleça critérios gerais que os planos devem cumprir, os Estados-Membros são responsáveis pela conceção dos seus planos e pela decisão sobre as reformas e os investimentos a apresentar, o que cria um forte sentimento de apropriação, empenho e responsabilização, que facilita a execução. É o caso, nomeadamente, das reformas, que exigem frequentemente a aprovação do parlamento nacional. Além disso, a estreita cooperação que é necessária entre a Comissão, os ministérios nacionais e os organismos de execução produziu externalidades positivas em termos de planeamento das políticas e de melhoria da coordenação interinstitucional. A nível da UE, o Parlamento Europeu desempenha um papel importante no acompanhamento da execução do MRR, como o demonstram os 14 diálogos sobre recuperação e resiliência e as 34 reuniões de grupos de trabalho que tiveram lugar até à data com o Parlamento Europeu. A fim de aumentar ainda mais a visibilidade e a transparência do MRR, a Comissão lançou um mapa interativo dos projetos apoiados pelo mecanismo em cada Estado-Membro²².

A participação das autoridades regionais e locais, dos parceiros sociais, das organizações da sociedade civil e de outras partes interessadas pertinentes é um fator fundamental no planeamento e na execução das medidas do PRR. Embora o Regulamento MRR exija que os Estados-Membros incluam informações sobre as consultas realizadas aquando da elaboração dos seus PRR nacionais, o nível e a forma de participação destas partes interessadas dependem dos quadros jurídicos nacionais e podem diferir consideravelmente de um Estado-Membro para outro. A par das autoridades nacionais, que assumem o principal papel de coordenação e supervisão no âmbito do atual quadro jurídico, as autoridades locais e regionais, bem como os parceiros sociais, as organizações da sociedade civil e outras partes interessadas, também têm um papel crucial a desempenhar. As autoridades locais e regionais e as partes interessadas pertinentes, incluindo os parceiros sociais, têm vindo a apontar para a sua insuficiente participação na conceção, execução e acompanhamento das medidas incluídas nos PRR. Embora este facto possa ser parcialmente explicado pela necessidade de celeridade na conceção dos PRR num contexto de crise, é fundamental que, no futuro, a sua estreita participação apoie

²² https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_pt#map.

a apropriação e a execução no terreno. Por exemplo, os parceiros sociais devem desempenhar um papel central na execução das reformas do mercado de trabalho e das políticas sociais.

A conceção e a execução dos PRR devem ser suficientemente flexíveis para garantir um valor acrescentado contínuo e uma execução fluida. No âmbito da avaliação intercalar do MRR, os Estados-Membros apelaram a uma maior flexibilidade na execução dos seus planos. Por exemplo, os Estados-Membros consideraram que a definição dos marcos e das metas era demasiado pormenorizada e que a composição fixa dos grupos de marcos e metas para cada parcela era demasiado rígida, em especial quando circunstâncias imprevistas afetam a execução inicialmente prevista, o que pode causar atrasos na execução e encargos administrativos para todas as partes envolvidas.

A Comissão deu rapidamente seguimento às recomendações de reforço da transparência na execução do MRR. Em consonância com as recomendações formuladas pelo Parlamento Europeu e pelo Tribunal de Contas Europeu, a Comissão, com a ajuda dos Estados-Membros, aproveitou a oportunidade das revisões dos planos em 2023 para clarificar a definição dos marcos e metas, sempre que tal se revelou pertinente e necessário. Em 2023, a Comissão publicou²³ igualmente a sua metodologia para avaliar os marcos e as metas, para a suspensão parcial dos pagamentos e para a revogação²⁴ dos marcos e metas, a fim de clarificar a sua aplicação do Regulamento MRR e de informar melhor os Estados-Membros. Embora as orientações adicionais tenham sido bem acolhidas, é necessário continuar a refletir sobre a possibilidade de se fazer mais a este respeito.

As revisões dos PRR podem exigir muitos recursos, mas os ajustamentos específicos foram efetuados rapidamente. De um modo geral, os Estados-Membros consideram que as revisões são complexas, pois exigem uma justificação exaustiva e a aprovação pelo Conselho, o que prejudica a flexibilidade do instrumento. No entanto, desde que sejam direcionadas, podem ser realizadas com relativa rapidez. As revisões do PRR da Alemanha e do Luxemburgo, por exemplo, foram avaliadas pela Comissão e aprovadas pelo Conselho no prazo de dois meses. Esta abordagem direcionada poderá ser reproduzida no futuro para responder rapidamente aos novos desafios de execução, mantendo simultaneamente intacta a ambição dos planos e continuando a cumprir os requisitos do Regulamento MRR.

É necessário prosseguir os esforços para melhorar a capacidade administrativa dos Estados-Membros e dos organismos de execução. Alguns Estados-Membros têm tido dificuldade em atenuar o aumento do volume de trabalho das administrações desde o lançamento do MRR. O reforço da capacidade administrativa dos Estados-Membros continua a ser essencial. É fundamental garantir que os Estados-Membros possam colher os benefícios económicos e sociais do MRR e de outros fundos da UE e contribuir para aumentar a absorção. Os Estados-Membros solicitaram, e receberam, apoio do Instrumento de Assistência Técnica (IAT), tanto para a conceção como para a execução dos seus PRR e dos capítulos REPowerEU. Mais de 400 projetos aprovados ao abrigo do IAT estão relacionados com a preparação ou execução dos PRR dos Estados-Membros. A Comissão continuará a prestar apoio e aconselhamento aos Estados-Membros para resolver os problemas de capacidade administrativa e os estrangulamentos ao investimento. Sempre que foi necessário, a Comissão

²³ [Communication Implementation of the Recovery and Resilience Facility \(não traduzida para português\) – Comissão Europeia \(europa.eu\).](#)

²⁴ [COM\(2023\) 545 final, anexo 2 \(não traduzido para português\) \(europa.eu\).](#)

incentivou os Estados-Membros a incluírem nos seus PRR medidas de apoio adicionais para facilitar a gestão quotidiana do instrumento (por exemplo, pessoal temporário, formação, novos sistemas informáticos) e melhorar a eficiência das administrações públicas (por exemplo, reforma dos contratos públicos na Eslováquia e procedimentos de licenciamento na Polónia; digitalização das administrações e dos processos em Espanha).

2.4. O MRR é o primeiro instrumento de grande escala baseado no desempenho a nível da UE

Sem precedentes em termos de escala e ambição, o MRR desembolsa fundos em função de realizações concretas, o que o torna o primeiro instrumento de grande escala baseado no desempenho a nível da UE. Em vez de ter em conta os custos incorridos com a execução dos projetos, como acontece nos instrumentos baseados nos custos, os fundos são desbloqueados após o cumprimento dos marcos e das metas, que representam passos concretos na execução de reformas ou investimentos pelos Estados-Membros, com uma abordagem baseada nos resultados ou, como também é designada, abordagem baseada no desempenho.

Esta abordagem baseada no desempenho é fundamental para a eficácia do MRR, pois garante a obtenção de resultados tangíveis no terreno. A vasta gama de marcos e metas permite um acompanhamento eficaz da execução dos PRR, já que estes acompanham todo o ciclo de vida das medidas apoiadas pelo MRR²⁵. A abordagem também permite o desembolso de fundos após a realização de etapas intermédias nas reformas e nos investimentos, recompensando os progressos no sentido dos resultados e do «desempenho» efetivo no terreno. Por conseguinte, a avaliação intercalar salienta que, pelo facto de o MRR recompensar os progressos realizados ao longo do processo, os desembolsos são mais rápidos em comparação com outros instrumentos da UE. Fundamentalmente, esta abordagem também proporciona incentivos eficazes para que os Estados-Membros realizem reformas, que não implicam necessariamente custos (financeiros).

O financiamento baseado no desempenho aumenta a coerência e a previsibilidade das despesas da UE. A natureza baseada no desempenho do MRR trouxe uma abordagem mais holística da despesa pública, tanto a nível nacional como da UE. A concessão de apoio financeiro direto em função do cumprimento dos marcos e das metas gera compromissos e incentivos para a concretização da execução efetiva das medidas acordadas. Além disso, os PRR podem ser vistos como acordos contratuais entre os Estados-Membros e a UE, em que ambas as partes se comprometem voluntariamente com base em compromissos claros. No contexto da avaliação intercalar do MRR, as partes interessadas observaram que a abordagem baseada no desempenho aumentou a previsibilidade e a responsabilização. Os resultados específicos a alcançar são claramente definidos de antemão (nas decisões de execução do Conselho), o que reforça a capacidade dos Estados-Membros para planearem com antecedência. A abordagem exige uma definição adequada dos marcos e das metas que evite ambiguidades quanto ao processo de execução e às medidas acordadas. Globalmente, estas características representam uma mudança no planeamento e na execução das políticas, bem

²⁵ Além disso, o Regulamento MRR introduz o conceito de indicadores comuns, que vêm juntar-se aos marcos e às metas e cuja finalidade é informar sobre o desempenho geral e sobre os progressos realizados pelo mecanismo na consecução dos seus objetivos. A avaliação intercalar salientou deficiências na conceção dos indicadores comuns do MRR, que devem ser tidas em conta na reflexão sobre futuros instrumentos baseados no desempenho.

como nas despesas da UE de um modo mais geral: a prioridade das despesas é transferida dos custos incorridos para os resultados reais e para a execução das medidas acordadas.

2.5. O sistema de comunicação de informações e de controlo do MRR continuará a necessitar de apoio e de ajustamentos

Apesar das características positivas da abordagem baseada no desempenho, o MRR criou custos de entrada para as administrações dos Estados-Membros, havendo margem para uma maior simplificação administrativa. No que diz respeito à conceção do instrumento, os requisitos de proteção dos interesses financeiros da União deram origem a um volume de trabalho administrativo semelhante ao de outros fundos da UE baseados nos custos. Tal deve-se ao facto de, para além dos elementos de prova necessários para comprovar o cumprimento dos marcos e das metas, os Estados-Membros terem de recolher diferentes tipos de dados para efeitos de auditoria e controlo. Dado que é um instrumento novo, o MRR criou custos de entrada para as administrações nacionais, tendo as autoridades dos Estados-Membros a todos os níveis considerado os procedimentos de auditoria e controlo demasiado complexos. Além disso, os Estados-Membros queixaram-se da sobreposição das auditorias efetuadas pelas autoridades nacionais, pela Comissão e pelo Tribunal de Contas Europeu. Esta perceção pode ter sido exacerbada pela execução do MRR em simultâneo com os fundos da política de coesão, que seguem regras diferentes e se baseiam, na sua maioria, em controlos baseados nos custos. O complexo quadro de auditoria e controlo afetou negativamente a rapidez de execução do MRR. A identificação de potenciais domínios de simplificação a este respeito continua a ser uma prioridade para a Comissão, nomeadamente tendo em conta o trabalho muito minucioso realizado antes de os desembolsos serem autorizados para verificar o cumprimento satisfatório dos marcos e metas. No entanto, é necessário encontrar um equilíbrio entre este aspeto e o imperativo de gerir adequadamente os fundos da UE para proteger os interesses financeiros da União e assegurar a transparência quanto à forma como os fundos são executados, especialmente tendo em conta a dimensão do instrumento e a natureza inovadora da abordagem.

3. O MRR continuará a produzir resultados na segunda metade do seu período de vigência

O MRR constituiu uma resposta eficaz ao impacto económico e social sem precedentes da pandemia de COVID-19. Foi vital para proteger o mercado único, evitar o aumento das divergências económicas na UE, acelerar a transição ecológica e digital e ajudar os Estados-Membros a transformar as suas economias para as preparar para o futuro. O MRR contribuiu de forma significativa para o aumento dos níveis de investimento público durante e após a pandemia, tendo a sua criação constituído uma mudança radical na capacidade da UE para responder às crises económicas. Contribuiu igualmente para reforçar a competitividade e a autonomia estratégica da Europa a longo prazo.

O MRR introduziu uma abordagem mais holística das despesas da UE. Os pagamentos do MRR são efetuados em função dos progressos e dos resultados alcançados, e não dos custos incorridos, o que proporciona previsibilidade e responsabilização tanto aos Estados-Membros como à Comissão. As consultas realizadas no âmbito da avaliação intercalar mostram que existe um amplo apoio aos instrumentos baseados no desempenho a nível da UE. Esta abordagem das despesas da UE já inspirou novos programas importantes, como o Fundo Social em matéria de Clima e o Mecanismo para a Ucrânia. Nesta perspetiva, a natureza do MRR baseada no desempenho será um ponto de referência nos debates sobre os instrumentos de despesa da UE, tendo em vista o próximo quadro financeiro plurianual, e esta avaliação intercalar proporciona uma base pertinente para retirar alguns ensinamentos.

A rápida implantação do MRR e os desembolsos céleres que possibilita demonstram a sua capacidade para apoiar os Estados-Membros em tempos de crise, enquanto o forte incentivo à execução de reformas ajuda as nossas economias e sociedades a estarem mais bem preparadas para o futuro. O MRR está a revelar-se um instrumento fundamental para dar resposta às necessidades de reforma de longa data em muitos Estados-Membros, e a combinação de reformas e investimentos num único instrumento permite um melhor planeamento, sinergias e uma ação mais coerente, em consonância com as prioridades nacionais e da UE.

A segunda metade do período de vigência do MRR já começou e a execução deverá acelerar. A realização das reformas e investimentos ambiciosos até 2026 exigirá esforços significativos e uma dedicação contínua por parte de todos os Estados-Membros e da Comissão. A Comissão continuará a estudar formas de apoiar ainda mais os Estados-Membros na execução dos seus planos e procurará reforçar a complementaridade entre os instrumentos de financiamento da UE e entre esses instrumentos e os orçamentos nacionais. Embora não se afigure adequado introduzir alterações legislativas nesta fase, serão ponderadas outras medidas no âmbito de aplicação do Regulamento MRR para facilitar a execução.

Estão reunidos todos os elementos para garantir que os PRR contribuam para a recuperação e a modernização económicas da UE. Em muitos casos, as reformas e os investimentos previstos em cada plano já estão a fazer uma diferença real e duradoura no terreno. As revisões dos planos lançaram as bases para acelerar a sua execução. Deste modo, a agenda de reformas e de investimento do MRR está a contribuir para criar uma UE mais moderna, próspera, inclusiva, com impacto neutro no clima e sustentável, que seja resiliente e esteja mais bem preparada para as oportunidades e os desafios futuros. Estes objetivos devem ser alcançados em conjunto, através de uma estreita cooperação entre todas as instituições da UE, os Estados-Membros, a sociedade civil, os trabalhadores e as empresas.