III

(Atos preparatórios)

TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER N.º 4/2020

[nos termos dos artigos 287.º, n.º 4, e 322.º, n.º 1, alínea a), do TFUE]

sobre a proposta 2020/0101 (COD) de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 no que respeita aos recursos adicionais excecionais e disposições de execução no âmbito do objetivo de Investimento no Crescimento e no Emprego, a fim de prestar assistência à promoção da recuperação da crise no contexto da pandemia COVID-19 e preparação de uma recuperação ecológica, digital e resiliente da economia (Iniciativa REACT-EU); e sobre a proposta alterada 2018/0196 (COD) de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão, o Fundo para uma Transição Justa e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes Fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos

(2020/C 272/01)

ÍNDICE

	Pontos	*Página*
Introdução	1-4	2
Avaliação do TCE sobre a proposta COM(2020) 451 — Iniciativa REACT-EU	5-21	3
Utilização de fundos adicionais para fazer face à crise	6-9	3
Afetação de fundos aos Estados-Membros	10-11	4
Programação dos fundos	12-16	5
Acompanhamento e avaliação	17-19	6
Risco de fraude	20-21	7
Avaliação do TCE sobre a proposta COM(2020) 450 — Alteração ao RDC para 2021-2027	22-29	7
Limitação temporal das medidas	24	7
Flexibilidade na orçamentação	25-26	8
Programação e acompanhamento	27-29	9
Observações finais	30-33	10
Anexo I — Pareceres pertinentes para a proposta legislativa relativa à política de coesão para o período de programação de 2021-2027 publicados pelo TCE até 13 de julho de 2020		10
Anexo II — Pedidos de parecer relacionados com a COVID-19 recebidos pelo TCE até 13 de julho de 2020		11

Introdução

1. A pandemia COVID-19 continua a ter um efeito profundo na vida dos cidadãos. A UE tomou já várias medidas para fazer face à crise, designadamente:

— limitar a propagação do vírus;

— assegurar o fornecimento de equipamento médico;

— promover a investigação sobre tratamentos e vacinas;

— apoiar o emprego, as empresas e a economia.

Em relação ao último destes pontos, a UE apresentou um pacote de 750 mil milhões de euros, o *Next Generation EU*, destinado a apoiar os Estados-Membros nos seus esforços para minimizar o impacto socioeconómico da pandemia e regressar a uma via de crescimento sustentável ([1]).

2. O presente parecer do TCE incide sobre duas propostas recentes no domínio da política de coesão, ambas relacionadas com a legislação que rege o financiamento dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), o Regulamento Disposições Comuns (RDC):

— como parte do pacote *Next Generation EU*, uma alteração ao RDC para o período de programação de 2014-2020, ao abrigo da qual seria disponibilizado um montante adicional de 58 mil milhões de euros entre 2020 e 2022 ([2]). Esta proposta é conhecida como Iniciativa REACT-EU: Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa;

— uma alteração à proposta da Comissão relativa ao RDC para o período de 2021-2027 — ainda em discussão entre as autoridades legislativas — que prevê mecanismos que possam ser rapidamente invocados no caso de choques futuros afetarem a União nos próximos anos ([3]).

3. As bases jurídicas das propostas da Comissão implicam que a consulta ao TCE é obrigatória. O Tribunal recebeu pedidos formais do Conselho (8 de junho de 2020 e 10 de junho de 2020, respetivamente) e do Parlamento (9 de junho de 2020 para ambas as propostas). As duas propostas da Comissão estão ligadas, como é tornado explícito na exposição de motivos de ambas. Neste contexto, e considerando a necessidade de resposta muito rápida, o Tribunal optou por apresentar o seu parecer sobre ambas as propostas num único documento. Por conseguinte, o presente parecer preenche os requisitos de consulta das duas propostas. Os pontos 5 a 21 dizem respeito à proposta da Iniciativa REACT-EU e os pontos 22 a 29 dizem respeito à proposta alterada relativa ao RDC para 2021-2027. Para referência, o anexo I inclui uma lista de todos os pareceres do Tribunal relacionados com o período de programação de 2021-2027 publicados até 13 de julho de 2020.

4. Foi solicitado ao Tribunal que formulasse vários pareceres sobre propostas de legislação relacionadas com a COVID-19 (ver ***anexo II***). O primeiro desses pareceres foi publicado em 15 de abril de 2020 ([4]), sendo o presente o segundo. A finalidade do Tribunal é facilitar a ponderação das propostas da Comissão pelos legisladores. A experiência do TCE na análise de propostas legislativas e na avaliação da conformidade e boa gestão financeira permitiu-lhe estabelecer alguns princípios gerais para a utilização dos fundos da UE que os legisladores poderão considerar úteis, em especial na conceção de medidas de emergência ou relacionadas com a COVID-19 — ver ***caixa 1***. Estes princípios foram utilizados como quadro geral para avaliar as propostas.

([1]) Comunicação da Comissão «Um orçamento da UE que potencia o plano de recuperação da Europa», 27 de maio de 2020 [COM(2020) 442 final].

([2]) Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 no que respeita aos recursos adicionais excecionais e disposições de execução no âmbito do objetivo de Investimento no Crescimento e no Emprego, a fim de prestar assistência à promoção da recuperação da crise no contexto da pandemia COVID-19 e preparação de uma recuperação ecológica, digital e resiliente da economia (Iniciativa REACT-EU) [COM(2020) 451 final].

([3]) Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão, o Fundo para uma Transição Justa e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes Fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos [COM(2020) 450 final].

([4]) Parecer n.º 3/2020 sobre a proposta 2020/0054 (COD) de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 e o Regulamento (UE) n.º 1301/2013 no que respeita a medidas específicas destinadas a proporcionar uma flexibilidade excecional para a utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento em resposta ao surto de COVID-19.

Caixa 1

Princípios para a utilização dos fundos da UE em situações de emergência

1) *Pertinência*: uma lógica de intervenção clara deve demonstrar de que forma o financiamento responde às necessidades e justifica o valor acrescentado do apoio da UE.

2) *Orientação*: o financiamento deve ser orientado para os domínios e os beneficiários com maiores necessidades, de forma a maximizar o impacto.

3) *Simplicidade*: o apoio deve ser simples de gerir, cumprindo simultaneamente os seus objetivos, com um encargo mínimo para os beneficiários.

4) *Coordenação*: o apoio da UE deve ser bem coordenado com outros regimes da União e com as medidas de apoio nacionais e da UE.

5) *Oportunidade*: o apoio da UE deve ser disponibilizado aos Estados-Membros e, por conseguinte, aos beneficiários, em tempo útil. As medidas só devem vigorar enquanto forem necessárias.

6) *Transparência e prestação de contas*: a Comissão e os Estados-Membros devem prestar contas pela utilização dos fundos da UE. O acompanhamento das medidas de emergência, mantendo assim a transparência, pode constituir um desafio, mas é essencial para assegurar a prestação de contas.

7) *Boa gestão financeira (otimização dos recursos)*: dentro do prazo limitado de que os Estados-Membros dispõem para utilizar os novos fundos, não deve ser dada prioridade à absorção em detrimento de considerações relativas à otimização dos recursos.

8) *Acompanhamento e comunicação de informações*: devem ser estabelecidas disposições de acompanhamento que facilitem a prestação de contas e disponibilizem informações exatas e fiáveis aos gestores, visando introduzir melhorias com base na experiência prática.

9) *Avaliação*: na tomada de decisões, devem ser utilizadas avaliações a nível dos programas e da política. Se não houver tempo suficiente para avaliações *ex ante*, devem ser previstas disposições para avaliações *ex post* a nível dos Estados-Membros para utilização pela Comissão.

10) *Sensibilização para situações de fraude/abuso*: um apoio significativo da UE ao abrigo de medidas de emergência, juntamente com uma flexibilização de alguns requisitos processuais, implicam um risco acrescido de irregularidades e de fraude. Todas as organizações envolvidas na gestão de fundos públicos devem estar particularmente atentas a estes riscos.

Fonte: TCE.

Avaliação do TCE sobre a proposta COM(2020) 451 — Iniciativa REACT-EU

5. Com esta proposta, a Comissão pretende que se aproveite plenamente o potencial do orçamento da UE para mobilizar o investimento e antecipar o apoio financeiro nos primeiros e cruciais anos da recuperação. O parecer do Tribunal incide nos seguintes aspetos da proposta:

— utilização de fundos adicionais para fazer face à crise;

— afetação de fundos aos Estados-Membros;

— programação dos fundos;

— acompanhamento e avaliação;

— risco de fraude.

Utilização de fundos adicionais para fazer face à crise

Pontos principais:

— Disponibilizar rapidamente o financiamento adicional aos Estados-Membros exige a adoção célere de toda a legislação pertinente.

— Devido às baixas taxas de absorção de alguns Estados-Membros, existe o risco de estes não conseguirem despender os fundos adicionais de forma eficaz.

6. Os 58 mil milhões de euros que a Comissão propõe mobilizar através da Iniciativa REACT-EU complementam medidas anteriores que constituíram uma resposta imediata à crise causada pelo impacto da pandemia ([5]). A Iniciativa foi concebida para servir de resposta a curto e médio prazo e lançar as bases para a recuperação da UE. A proposta prevê disponibilizar 5 mil milhões de euros em 2020, sendo autorizada a maior parte dos novos recursos, 42 mil milhões de euros em 2021 e uma parcela final de 11 mil milhões de euros em 2022.

7. A rápida mobilização de fundos adicionais para apoiar a economia da UE exigirá a adoção célere não só da própria proposta da Iniciativa REACT-EU, mas também do Quadro Financeiro Plurianual (QFP) alterado para 2014-2020 e da decisão relativa aos recursos próprios que disponibilizará o novo financiamento. Os atrasos na adoção de qualquer destas propostas correm o risco de atrasar a entrada em vigor da Iniciativa REACT-EU.

8. A experiência prévia do Tribunal mostra que a concessão de financiamento aos Estados-Membros não é por si só suficiente: para o utilizarem devidamente, têm também de dispor do tempo e da capacidade administrativa necessários. O TCE já observou que a parte final de um período de programação apresenta riscos específicos, «*pois a pressa na […] absorção [ou seja, em despender os fundos disponíveis] pode levar a não considerar devidamente a relação custo-benefício*» ([6]). Nota, em especial, que alguns dos Estados-Membros que serão provavelmente atingidos de forma mais dura pela pandemia COVID-19 também se encontram entre os que têm as taxas de absorção mais baixas no atual período de programação ([7]). Nas suas propostas, a Comissão tomou medidas que visam reduzir os encargos para os Estados-Membros, tais como a disponibilização imediata de 50% do financiamento adicional para 2020 a título de pré-financiamento ([8]). No entanto, mantém-se o risco de alguns Estados-Membros não conseguirem despender o financiamento disponível e obter uma otimização dos recursos ([9]).

9. A Comissão propõe angariar a maior parte do financiamento adicional através da contração de empréstimos nos mercados financeiros ([10]). Ao contrário das formas tradicionais de financiamento das despesas da UE, a partir das contribuições dos Estados-Membros, este método implica custos adicionais sob a forma de juros devidos. Não obstante, esta questão não é diretamente abordada na proposta da Iniciativa REACT-EU nem se limita à mesma, pelo que o Tribunal não a tratará no presente parecer. Poderá, porém, regressar à questão num momento posterior, num documento separado.

Afetação de fundos aos Estados-Membros

Pontos principais:

A proposta prevê um novo método para afetar os fundos adicionais aos Estados-Membros, que pode ser distorcido pela utilização nos cálculos de valores não representativos relativos ao desemprego.

10. Como já anteriormente observado pelo Tribunal ([11]), a atribuição dos fundos da coesão rege-se por uma série de processos relativamente complicados que têm em conta vários elementos económicos, sociais e políticos. Esta atribuição é ainda mais difícil em tempos de crise, quando os fundos têm de ser disponibilizados em prazos curtos e em circunstâncias que evoluem rapidamente. A este respeito, o Tribunal nota a proposta de introduzir um método de afetação *ad hoc* dos recursos adicionais excecionais e, em especial, a inclusão — a par dos critérios tradicionalmente utilizados no domínio da coesão — de indicadores e mecanismos de análise específicos destinados a registar o impacto relativo da crise nas economias nacionais (medido pelo PIB) e no emprego ([12]).

([5]) A Iniciativa de Investimento em Resposta ao Coronavírus e a Iniciativa de Investimento de Resposta à Crise do Coronavírus +.
([6]) Ponto 82 do Relatório Especial 17/2018, «As medidas da Comissão e dos Estados-Membros durante os últimos anos do período de programação de 2007-2013 deram resposta ao baixo nível de absorção, mas não deram ênfase suficiente aos resultados».
([7]) *EU overview of implementation by country - total cost of selection and spending as % of planned (bullet chart)*, disponível em https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview
([8]) Proposta de novo artigo 92.º-B, n.º 7, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 [COM(2020) 451 final].
([9]) Recomendação 4 do Relatório Especial 17/2018.
([10]) Novo artigo 3.º-B, n.º 1, alínea a), da Proposta alterada de Decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia, 28 de maio de 2020 [COM(2020) 445 final].
([11]) Exame rápido de casos n.º 03/2019, «Atribuição do financiamento da política de coesão aos Estados-Membros no período de 2021-2027».
([12]) Anexo VII-A, ponto 1.a), alínea i), ponto 1.b), alínea ii), e ponto 1.c), alínea ii), do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 alterado [COM(2020) 451 final].

11. Estas novas disposições são coerentes com a finalidade da Comissão de apoiar os Estados-Membros «*cuja economia tenha sido mais afetada […] e tenham menos capacidade para recuperar*». A concretização deste objetivo depende da utilização de estatísticas suficientemente atualizadas nos cálculos. O período de referência proposto para o cálculo dos níveis de desemprego considerados nas dotações para 2020 e 2021 (que representam 82% do total do financiamento adicional) é de junho a agosto de 2020. Nos Estados-Membros em que os regimes temporários de manutenção dos postos de trabalho ainda estejam em vigor nesse período, tal poderá conduzir à subestimação do nível de desemprego real subjacente, pois as taxas de desemprego irão provavelmente aumentar quando estes regimes terminarem.

Programação dos fundos

Pontos principais:

— A prorrogação do prazo para conceder autorizações exercerá pressão adicional sobre a capacidade dos Estados-Membros para despenderem o financiamento adicional em conformidade com as regras e o princípio da boa gestão financeira.

— De forma sensata, a proposta prevê a utilização das estruturas de gestão dos FEEI existentes nos Estados-Membros para gerir o novo financiamento.

— Os Estados-Membros não são obrigados a definir a forma como pretendem coordenar os fundos adicionais, gerando o risco de o apoio da UE poder ser fragmentado ou duplicado.

12. A Comissão propõe prorrogar por dois anos, até 2022, o prazo para as autorizações. Os Estados-Membros que optem por beneficiar do apoio adicional da Iniciativa REACT-EU terão de alterar os programas operacionais existentes ou propor novos programas. Sob reserva da adoção atempada do QFP revisto para 2014-2020 e da decisão relativa aos recursos próprios, essas alterações teriam de ser preparadas e negociadas em 2020 para as parcelas de 2020 e 2021, e novamente em 2021/2022 para a parcela de 2022. É provável que estas negociações ocorram em simultâneo com a preparação e negociação dos programas para o período de 2021-2027 e com a execução dos programas operacionais relativos a ambos os períodos de programação. Esta situação colocaria um desafio considerável a todas as partes envolvidas.

13. Não só existe o risco de o início do período de 2021-2027 sofrer ainda mais atrasos, mas a afetação da parcela de 2022 deixará relativamente pouco tempo aos Estados-Membros para despenderem o novo financiamento, com o risco concomitante de darem prioridade à absorção em detrimento de considerações relativas à otimização dos recursos — «*usar ou largar*».

14. A proposta prevê que os fundos adicionais ao abrigo da Iniciativa REACT-EU só sejam disponibilizados a autoridades já designadas para o efeito no âmbito dos programas em curso; que os fundos sejam programados através dos atuais programas operacionais de 2014-2020, ao abrigo de eixos prioritários distintos e/ou de novos programas operacionais específicos; e que sejam sinalizados como afetados a um novo objetivo temático transversal ([13]). Sob reserva das negociações entre a Comissão e os Estados-Membros, estes são elementos positivos: deverão simplificar a programação, facilitar uma fundamentação mais sólida das despesas a nível local e ajudar a Comissão a acompanhar as despesas. O Tribunal já anteriormente constatou que os programas operacionais de 2014-2020 se baseavam geralmente numa lógica de intervenção sólida ([14]) e considerou que afetar os investimentos a uma determinada finalidade era útil para garantir a responsabilização quanto à utilização dos fundos perante os cidadãos da UE ([15]).

15. O Tribunal assinala, contudo, que a proposta não exige que as autoridades comuniquem as despesas realizadas ao abrigo de códigos de intervenção específicos, mesmo as respeitantes às novas formas de apoio permitidas, tais como o financiamento do capital de exploração das PME. Em contrapartida, nota que a proposta alterada da Comissão relativa ao RDC para 2021-2027 introduziu um código de intervenção específico (ver ponto 28). Não é claro por que motivo não foi proposto um código de intervenção similar na alteração relativa à Iniciativa REACT-EU.

([13]) Proposta de novo artigo 92.º-B, n.ºs 8 e 10, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 [COM(2020) 451 final].

([14]) Pontos 81 a 83 do Relatório Especial 2/2017, «Negociação, pela Comissão, dos acordos de parceria e programas do domínio da coesão para 2014-2020».

([15]) Ponto 11 do Parecer n.º 3/2020 sobre a proposta 2020/0054 (COD) de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 e o Regulamento (UE) n.º 1301/2013 no que respeita a medidas específicas destinadas a proporcionar uma flexibilidade excecional para a utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento em resposta ao surto de COVID-19.

16. A proposta estabelece os domínios genéricos em que deve ser aplicado o novo financiamento, mas os Estados-Membros têm poder discricionário quanto aos tipos de projetos a financiar ([16]). Oferece igualmente às autoridades uma considerável liberdade para transferir dotações entre fundos e tipos de investimentos ([17]). Esta flexibilidade acrescida é adequada às circunstâncias da crise causada pela COVID-19. O Tribunal salienta, contudo, que a proposta não exige que os Estados-Membros divulguem de que forma tencionam coordenar as intervenções entre os diferentes programas operacionais e períodos para que o apoio financeiro seja canalizado para as maiores necessidades. Sem coordenação, existe o risco de que o apoio da UE seja fragmentado ou duplicado, sobretudo nos Estados-Membros com mais programas operacionais.

Acompanhamento e avaliação

Pontos principais:

— A ausência de indicadores comuns obrigatórios dificultará a avaliação da eficácia a nível da UE.

— Não existe o requisito de proceder a uma avaliação *ex post* especificamente sobre o financiamento adicional proveniente da Iniciativa REACT-EU, reduzindo a capacidade da Comissão para retirar ensinamentos para crises futuras.

17. O Tribunal já anteriormente afirmou que só é possível à Comissão medir e avaliar a eficácia dos investimentos da UE se estiverem disponíveis informações pertinentes, fiáveis e atempadas sobre as realizações e os resultados e se essas informações estiverem num formato que permita agregá-las ([18]). Embora a proposta alterada exija que os Estados-Membros definam indicadores de realizações e de resultados para os investimentos ao abrigo da Iniciativa REACT-EU, não define indicadores comuns a nível da UE que captem as medidas relacionadas com a COVID-19 ([19]).

18. A Comissão informou o Tribunal de que tencionava comunicar aos Estados-Membros um conjunto de indicadores comuns; estes não seriam obrigatórios e os Estados-Membros continuariam a ter a liberdade de definir os seus próprios indicadores específicos dos programas. O TCE constatou anteriormente que a possibilidade de os Estados-Membros definirem indicadores específicos dos programas no período de 2014-2020 resultou na utilização de cerca de 9 000 indicadores diferentes, com um encargo administrativo significativo para as autoridades e os beneficiários ([20]). A ausência de indicadores comuns obrigatórios utilizados por todos os Estados-Membros implicou que, embora se pudesse avaliar o desempenho ao nível do PO, ou dentro de uma região ou país, não era possível agregar as informações sobre o desempenho a nível da UE, limitando o âmbito de uma avaliação global da eficácia e do impacto. Por conseguinte, o Tribunal sugeriu que as informações sobre o desempenho se limitassem ao estritamente necessário ([21]). A proposta da Iniciativa REACT-EU não aborda esta questão.

19. A proposta exige que os Estados-Membros realizem, pelo menos, uma avaliação da eficácia, da eficiência e do impacto do apoio financeiro ao abrigo da Iniciativa REACT-EU ([22]). Segundo a proposta, a Comissão não será obrigada a realizar uma avaliação *ex post* especificamente sobre a Iniciativa REACT-EU, sendo antes os fundos da Iniciativa avaliados em conjunto com os restantes FEEI no quadro do requisito normal do RDC referente às avaliações ([23]). O Tribunal entende que o facto de a Iniciativa REACT-EU constituir uma resposta de emergência, a flexibilização de alguns requisitos processuais, a nova forma de financiamento e os montantes significativos envolvidos justificariam uma avaliação *ex post* específica da Iniciativa que permitisse retirar ensinamentos para responder a eventuais futuras crises. O Tribunal regista que a proposta contém elementos que facilitariam uma avaliação *ex post* por parte da Comissão, tais como um objetivo temático específico para os recursos adicionais.

([16]) Proposta de novo artigo 92.º-B, n.º 8, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 [COM(2020) 451 final].
([17]) Proposta de novo artigo 92.º-B, n.º 5, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 [COM(2020) 451 final].
([18]) Pontos 40 e 48 do Documento informativo sobre o desempenho no domínio da coesão, junho de 2019.
([19]) Considerando 14 da proposta de alteração do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 [COM(2020) 451 final].
([20]) Relatório Especial 2/2017, pontos 107 e 110 a 113 e figuras 11 e 13.
([21]) Ponto 49 do Documento informativo sobre o desempenho no domínio da coesão, junho de 2019.
([22]) Proposta de novo artigo 92.º-B, n.º 11, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 [COM(2020) 451 final].
([23]) Artigo 57.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

Risco de fraude

Pontos principais:

Ao conceder um financiamento adicional significativo num curto período de tempo, a Iniciativa REACT-EU acarreta um maior risco de irregularidade e fraude a que todas as partes interessadas devem dar resposta.

20. A Iniciativa REACT-EU representa um volume significativo de recursos adicionais a despender num curto período de tempo, aumentando a pressão sobre os sistemas de controlo. A agência da UE para a cooperação policial, a Europol, alertou que «*estímulos económicos como os propostos na sequência da pandemia COVID-19 serão visados por criminosos que procuram defraudar o financiamento público*» ([24]). Num relatório anterior, o Tribunal apontou várias deficiências que afetam o processo de gestão antifraude e instou a Comissão e as autoridades de gestão a reforçar a deteção, a resposta e a coordenação entre os organismos dos Estados-Membros em matéria de fraude ([25]).

21. Neste contexto, o Tribunal acolhe favoravelmente a intenção manifestada pela Comissão de continuar a reforçar as medidas de combate à fraude e às irregularidades ([26]). Enquanto guardião das finanças da UE, insta todos os intervenientes (a Comissão, os Estados-Membros e as suas autoridades, o Parlamento Europeu, a Procuradoria Europeia, o OLAF, a Europol e a Eurojust) a envidarem os maiores esforços para adotar e aplicar medidas antifraude eficazes para combater os novos riscos decorrentes de estímulos económicos como a Iniciativa REACT-EU.

Avaliação do TCE sobre a proposta COM(2020) 450 — Alteração ao RDC para 2021-2027

22. Em 29 de maio de 2018, a Comissão publicou a sua proposta legislativa relativa ao regulamento que estabelece disposições comuns (RDC) para o próximo QFP para 2021-2027. Esta proposta inicial foi objeto do Parecer do TCE n.º 6/2018 ([27]). Em 14 de janeiro de 2020, a Comissão Europeia publicou uma versão alterada da sua proposta legislativa de 29 de maio de 2018, que foi objeto do Parecer do TCE n.º 2/2020 ([28]).

23. A proposta mais recente — objeto do presente parecer — visa reforçar a capacidade da UE para responder a circunstâncias excecionais e invulgares, permitindo temporariamente à Comissão, na sequência de uma decisão do Conselho ([29]), tomar medidas mediante decisões de execução a fim de reagir com maior rapidez. Esta proposta não se limita a uma potencial deterioração da situação associada à COVID-19 nem a emergências de saúde pública em geral, mas aplicar-se-ia a qualquer situação reconhecida pelo Conselho como uma crise. O parecer do Tribunal incide nos seguintes aspetos da proposta:

— limitação temporal das medidas;

— flexibilidade na orçamentação;

— programação e acompanhamento.

Limitação temporal das medidas

Pontos principais:

A proposta não especifica uma data de termo para os poderes adicionais conferidos à Comissão.

([24]) Europol, «*Europol launches the European Financial and Economic Crime Centre*», comunicado de imprensa de 5.6.2020, disponível em https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre

([25]) Ponto 79 e recomendações do Relatório Especial 6/2019, «Combater a fraude nas despesas da coesão da UE: as autoridades de gestão têm de reforçar a deteção, a resposta e a coordenação».

([26]) «Um orçamento da UE que potencia o plano de recuperação da Europa» [COM(2020) 442 final] de 27.5.2020.

([27]) Parecer n.º 6/2018 sobre a proposta da Comissão, de 29 de maio de 2018, de Regulamento que estabelece Disposições Comuns [COM(2018) 375 final].

([28]) Parecer n.º 2/2020 [apresentado nos termos dos artigos 287.º, n.º 4, e 322.º, n.º 1, alínea a), do TFUE] sobre a proposta alterada da Comissão, de 14 de janeiro de 2020, de Regulamento que estabelece Disposições Comuns [COM(2020) 23 final].

([29]) Proposta de novo artigo 15.º-A do documento [COM(2020) 450 final].

24. A proposta não indica claramente quando e em que circunstâncias cessaria o poder temporário da Comissão. Como anteriormente observado pelo Tribunal, estas medidas excecionais devem ser limitadas no tempo e só vigorar enquanto forem necessárias ([30]).

Flexibilidade na orçamentação

Pontos principais:

A proposta não apresenta uma justificação para não limitar às medidas temporárias a redução do limiar para as operações que podem ser faseadas entre diferentes períodos de programação, passando de 10 milhões de euros para 5 milhões de euros.

25. A proposta alterada relativa ao RDC clarifica as condições para a transferência de dotações entre fundos ([31]). O Tribunal saúda esta clarificação, que está em consonância com o seu parecer inicial sobre a proposta de RDC, e reitera que essas transferências devem ser uma resposta às necessidades mais urgentes ([32]).

26. A proposta reduz também o limiar para as operações que podem ser faseadas entre diferentes períodos de programação, de 10 milhões de euros para 5 milhões de euros ([33]). Este elemento da proposta daria maior flexibilidade aos Estados-Membros no financiamento de projetos e, de um modo geral, contribuiria para a absorção ([34]). No entanto, esta disposição não se limita às medidas temporárias em resposta a circunstâncias excecionais e invulgares, mas estaria disponível para todos os projetos, independentemente de existir ou não uma crise.

Programação e acompanhamento

Pontos principais:

— A proposta não inclui disposições para atenuar o risco de efeito de inércia decorrente da aprovação retrospetiva de projetos.

— A proposta introduz disposições melhoradas para o acompanhamento do financiamento concedido para fazer face a situações de emergência.

27. A proposta prevê disposições de financiamento específicas para ajudar a fazer face a circunstâncias excecionais e invulgares. Entre elas, inclui-se a possibilidade de selecionar e financiar algumas operações retroativamente ([35]), o que, como o Tribunal constatou anteriormente, coloca o risco de efeito de inércia e torna esses projetos mais propensos a erros de conformidade ([36]). Uma alternativa seria limitar a possibilidade de financiamento retroativo a tipos de projetos claramente definidos que sejam mais pertinentes nas circunstâncias excecionais.

28. A proposta introduz códigos de intervenção específicos para acompanhar as subvenções de capital concedidas às PME e os equipamentos e bens vitais necessários para fazer face a situações de emergência no âmbito destas medidas temporárias ([37]). Trata-se de um primeiro passo no sentido de mais transparência e de uma boa melhoria em comparação com as disposições do período de 2014-2020 ([38]). Seria útil acrescentar à proposta uma disposição que estipule que, se e quando estas medidas de emergência forem ativadas numa futura crise, a Comissão definirá as operações que podem ser financiadas, a fim de assegurar que o financiamento é devidamente orientado.

([30]) Ponto 12 do Parecer n.º 3/2020.
([31]) Proposta de novo artigo 21.º do documento [COM(2020) 450 final].
([32]) Parecer n.º 6/2018, pontos 27 e 28 e recomendação 2.
([33]) Proposta de novo artigo 111.º, n.º 1, alínea b), do documento [COM(2020) 450 final].
([34]) Ponto 62 do Relatório Especial 17/2018.
([35]) Proposta de novo artigo 15.º-A do documento COM(2020) 450 final.
([36]) Pontos 63 a 69 do Relatório Especial 17/2018.
([37]) Proposta de nova alteração do anexo I, quadro 1, «Código 023-A: Financiamento do capital de exploração nas PME sob a forma de subvenções para fazer face a situações de emergência», e «Código 095-A: Equipamento e bens vitais necessários para fazer face a situações de emergência» [COM(2020) 450 final].
([38]) Proposta da Comissão Europeia, COM(2020) 138 final [processo 2020/0054 (COD)] de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 e o Regulamento (UE) n.º 1301/2013 no que respeita a medidas específicas destinadas a proporcionar uma flexibilidade excecional para a utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento em resposta ao surto de COVID-19, e Proposta alterada da Comissão relativa ao Regulamento Disposições Comuns para 2021-2027 [COM(2020) 450 final].

29. A proposta não faz qualquer referência à possibilidade de a Comissão estabelecer indicadores comuns de desempenho para as realizações e os resultados. Como referido pelo Tribunal no contexto do seu parecer sobre a proposta da Iniciativa REACT-EU (ponto 18), os indicadores comuns permitiriam à Comissão acompanhar o apoio financeiro prestado em resposta às circunstâncias excecionais e invulgares e facilitar a avaliação posterior.

Observações finais

30. Face ao surto de COVID-19, a Comissão tomou medidas em várias frentes, incluindo a mobilização de fundos adicionais, a concessão de maior flexibilidade aos Estados-Membros no atual período de programação de 2014-2020, novas iniciativas e alterações à legislação e ao financiamento propostos para o próximo período de programação de 2021-2027. Todas estas medidas são bem-vindas, mas, para serem eficazes, têm de ser bem coordenadas a nível da UE e nacional. Seria útil aos Estados-Membros disporem de uma visão geral das diferentes medidas, que lhes permita orientar-se sobre as diversas formas de apoio para fazer face aos diferentes efeitos da crise.

31. A proposta da Iniciativa REACT-EU visa prestar apoio adicional a curto e médio prazo aos Estados-Membros, introduzindo uma série de medidas extraordinárias para permitir a mobilização rápida de recursos adicionais. No entanto, continua a existir uma certa tensão inevitável entre o objetivo de disponibilizar financiamento para utilização pelos Estados-Membros o mais rapidamente possível e os objetivos de disponibilizar o financiamento às maiores necessidades e da forma que tenha maior probabilidade de maximizar os efeitos. A proposta exige que os fundos ao abrigo da Iniciativa REACT-EU sejam programados no quadro de estruturas já existentes, uma ideia sensata e pragmática. Contudo, a proposta confere poderes discricionários aos Estados-Membros sobre o modo de utilização dos fundos e não dá pormenores sobre a forma como a Iniciativa REACT-EU será coordenada com outros instrumentos da UE e regimes nacionais.

32. A proposta alterada para 2021-2027 prevê uma ação rápida da Comissão no caso de circunstâncias excecionais não definidas no futuro. A proposta não estabelece uma série de aspetos da gestão dos fundos da UE conducentes a uma boa gestão financeira. Por conseguinte, a Comissão pode ter de complementar a proposta com legislação adicional relacionada com as situações de crise à medida que estas surgirem.

33. O Tribunal compreende a necessidade de uma reação rápida para apoiar os Estados-Membros nos seus esforços para atenuar os efeitos da COVID-19 e a justificação das medidas propostas objeto do presente parecer. Nota, contudo, que as propostas, em especial a relativa à Iniciativa REACT-EU, aumentam o risco de fraude, uma grande preocupação dos cidadãos da UE. Neste contexto, o Tribunal reitera a opinião anteriormente expressa de que a flexibilidade e a reatividade não devem ser alcançadas em detrimento da responsabilização pública e do desempenho ([39]), o que poderia também prejudicar a confiança que os cidadãos da UE têm nas suas instituições.

O presente parecer foi adotado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 13 de julho de 2020.

Pelo Tribunal de Contas
Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

([39]) Ponto 14 do Parecer n.º 3/2020 e ponto 14 do «Exame panorâmico das disposições da UE relativas à prestação de contas e à auditoria pública: lacunas, sobreposições e desafios», 2014.

ANEXO I

Pareceres pertinentes para a proposta legislativa relativa à política de coesão para o período de programação de 2021-2027 publicados pelo TCE até 13 de julho de 2020

— Parecer n.º 1/2018 sobre a proposta, de 2 de maio de 2018, de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a proteção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de direito nos Estados-Membros.

— Parecer n.º 6/2018 sobre a proposta da Comissão, de 29 de maio de 2018, de Regulamento que estabelece Disposições Comuns [COM(2018) 375 final].

— Parecer n.º 8/2018 sobre a proposta da Comissão, de 23 de maio de 2018, que altera o Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 relativo ao OLAF no que respeita à cooperação com a Procuradoria Europeia e à eficácia dos inquéritos do OLAF.

— Parecer n.º 9/2018 sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Programa Antifraude da UE.

— Parecer n.º 2/2020 sobre a proposta alterada da Comissão, de 14 de janeiro de 2020, de Regulamento que estabelece Disposições Comuns [COM(2020) 23 final].

ANEXO II

Pedidos de parecer relacionados com a COVID-19 recebidos pelo TCE até 13 de julho de 2020

— Pedido oficial de parecer recebido em 8 de abril de 2020, com prazo de 15 de abril de 2020, o mais tardar: COM(2020) 138 final, proposta que altera o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 no que respeita a medidas específicas destinadas a proporcionar uma flexibilidade excecional; *Parecer do TCE n.º 3/2020, publicado em 15 de abril de 2020*.

— Pedido oficial de parecer recebido e 8 de junho de 2020, com prazo de 15 de julho de 2020, o mais tardar: COM(2020) 451 final, proposta da Iniciativa REACT-EU.

— Pedido oficial de parecer recebido em 8 de junho de 2020, com prazo o mais brevemente possível: COM(2020) 460 final, proposta relativa ao Fundo para uma Transição Justa.

— Pedido oficial de parecer recebido em 10 de junho de 2020, com prazo o mais brevemente possível: COM(2020) 450 final, regulamento que estabelece disposições comuns sobre o FEDER, o FSE+, o FC e o FEAMP, e regras financeiras para estes fundos e para o FAM, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos.

— Pedido oficial de parecer recebido em 10 de junho de 2020, com prazo de 30 de setembro de 2020: COM(2020) 453 final, proposta relativa ao Mecanismo para uma Transição Justa.

— Pedido oficial de parecer recebido em 18 de junho de 2020, com prazo o mais brevemente possível: COM(2020) 220 final, proposta relativa a um Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia.