COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 4

ANEXO

do

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

relativo à execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência

ANEXO IV: O conceito de duplo financiamento no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência

A complementaridade entre os fundos da União maximiza o valor acrescentado do orçamento da União, permitindo a obtenção de sinergias adicionais em comparação com uma abordagem isolada de cada programa ou instrumento da União. O Parlamento Europeu e o Conselho introduziram requisitos em muitos programas e instrumentos da União para garantir a sua complementaridade, nomeadamente permitindo que projetos individuais recebam apoio de mais do que um programa ou instrumento da União. Existem disposições para o efeito em vários atos de base, como o Regulamento Disposições Comuns[1], o Programa Europa Digital[2], o Horizonte Europa[3] ou o MIE[4].

O Regulamento MRR prevê a combinação do apoio ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) com o apoio financeiro de outros fundos da UE. A fim de assegurar uma execução eficiente e complementar dos fundos da União, o artigo 9.º do Regulamento MRR prevê especificamente que «[a]s reformas e os projetos de investimento podem receber apoio de outros programas e instrumentos da União, desde que esse apoio não cubra os mesmos custos».

Embora o MRR seja um instrumento baseado no desempenho, o artigo 9.º do Regulamento MRR introduz uma abordagem baseada nos custos para a avaliação do duplo financiamento. O MRR é um instrumento baseado no desempenho, ao abrigo do qual o financiamento está ligado aos resultados alcançados e não aos custos incorridos. Os desembolsos são efetuados com base no cumprimento satisfatório de um conjunto de marcos e metas. Por conseguinte, os pagamentos aos Estados-Membros não estão sujeitos a controlos a nível da UE dos custos incorridos para cumprimento desses marcos e metas. Os custos estimados de todas as medidas no âmbito de cada plano de recuperação e resiliência (PRR) são avaliados *ex ante* com o único objetivo de estabelecer a contribuição financeira a autorizar para cada Estado-Membro. Nessa estimativa, o Estado-Membro indica quais os custos que espera cobrir pelo MRR e quais os custos que espera cobrir por outros programas ou instrumentos da União. O conceito de custos elegíveis incorridos, que é aplicado no âmbito da maioria dos

[1] Artigo 63.º, n.º 9, do Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos.

[2] Artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2021/694 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2021, que cria o Programa Europa Digital.

[3] Artigo 15.º, n.º 4, do Regulamento (UE) 2021/695 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de abril de 2021, que estabelece o Horizonte Europa.

[4] Artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2021/1153 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de julho de 2021, que cria o Mecanismo Interligar a Europa.

programas de financiamento da UE baseados nos custos, não é aplicável no âmbito do MRR. No entanto, tanto no Regulamento Financeiro[5] como no Regulamento MRR, o conceito de duplo financiamento está associado aos custos. A Comissão forneceu orientações[6] que explicam como aplicar o conceito, baseado nos custos, de duplo financiamento à lógica de execução baseada no desempenho do MRR.

No âmbito do MRR, o duplo financiamento pode ocorrer a dois níveis:

- ao nível dos Estados-Membros: os Estados-Membros são obrigados a identificar nos seus PRR «informações sobre o financiamento da União existente ou previsto» [artigo 18.º, n.º 4, alínea l), do Regulamento MRR] a ter em conta na estimativa *ex ante* dos custos. Após a aprovação do PRR e a adoção da decisão de execução pertinente do Conselho, qualquer apoio adicional prestado por outros fundos da União para cobrir custos que faziam parte da estimativa de custos realizada para o PRR faria com que o Estado-Membro recebesse apoio de duas fontes de financiamento da União diferentes para cobrir os mesmos custos,
- ao nível do destinatário final: um destinatário final não deve receber apoio para cobrir os mesmos custos por parte do MRR — através do Estado-Membro — e por parte de outros fundos da União.

Devido à natureza baseada no desempenho do MRR, perante a combinação do apoio do MRR com o apoio de outros fundos da UE, a abordagem a adotar por defeito para evitar o duplo financiamento é proceder a uma clara delimitação *ex ante* dos custos. No caso das medidas que são apenas parcialmente financiadas pelo MRR, os Estados-Membros devem definir claramente as partes dos projetos que são financiadas pelo MRR e as que são financiadas por outros fundos da UE. No caso do MRR, os Estados-Membros devem efetuar essa definição quando apresentarem as suas estimativas de custos *ex ante*. Pode ser efetuada uma definição *ex ante* dos custos, por exemplo, identificando diferentes fases de execução de um projeto cofinanciado ou separando diferentes rubricas de custos e afetando-as aos respetivos instrumentos de financiamento da UE.

No entanto, em determinadas condições, é permitida uma repartição proporcional dos custos. Em circunstâncias excecionais, quando uma definição clara dos custos não for viável ou for excessivamente onerosa[7], as medidas podem ser apoiadas de forma proporcional. No âmbito desta abordagem, cada fundo da UE financia uma parte predefinida dos custos totais.

[5] Artigo 191.º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, UE n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012.

[6] Tal inclui orientações dos serviços da Comissão para os Estados-Membros sobre os seus planos de recuperação e resiliência [SWD(2021) 12] (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en?prefLang=pt) e o Anúncio da Comissão — Orientações sobre os planos de recuperação e resiliência (C/2024/4618) (http://data.europa.eu/eli/C/2024/4618/oj).

[7] Ver parte II, secção V, «Complementaridade do financiamento e prevenção do duplo financiamento», em C/2024/4990.

As condições específicas estabelecidas nas orientações da Comissão para os Estados-Membros asseguram que as realizações/resultados medidos e financiados pelo MRR estão em consonância com os custos estimados *ex ante*, que nenhum custo é coberto duas vezes e que o apoio global da UE não excede 100 % dos custos elegíveis efetivamente incorridos. Essas cinco condições exigem que:

(i) a descrição da medida na decisão de execução do Conselho pertinente indique claramente que o MRR financia apenas uma parte do projeto em combinação com outros programas ou instrumentos da União,

(ii) as estimativas dos custos *ex ante* fornecidas pelo Estado-Membro para a totalidade do projeto indiquem o montante que é financiado pelo MRR e tido em conta para o cálculo dos custos do PRR, observando embora que outros custos (se possível, com um montante indicativo em cada caso) podem ser apoiados por outros programas ou instrumentos da União,

(iii) os marcos/as metas em causa sejam elaborados de forma a medir apenas a contribuição do MRR, eventualmente através de uma meta de execução orçamental,

(iv) o Estado-Membro notifique o destinatário final do montante da contribuição do MRR, que este deve declarar à entidade que executa o programa ou o instrumento da União que complementa o apoio do MRR,

(v) a entidade que executa qualquer outro programa ou instrumento da União que complemente o apoio do MRR possa verificar, a nível do projeto, se os destinatários finais de financiamento ao abrigo do MRR não recebem apoio da União para mais de 100 % dos custos totais elegíveis[8].

Para além das condições acima descritas, esta abordagem deve estar em consonância com as disposições do outro instrumento de financiamento da UE em causa e cumprir as regras em matéria de auxílios estatais, incluindo as disposições em matéria de acumulação. Esta abordagem não se aplica aos fundos regidos pelo Regulamento Disposições Comuns, uma vez que a condição v) é difícil de aplicar nesse contexto.

Uma vez que o duplo financiamento é definido como o mesmo custo ser coberto pelo MRR e por outro programa ou instrumento da União, não pode ocorrer duplo financiamento se um Estado-Membro não tiver apresentado um custo estimado para uma determinada medida, uma vez que o MRR não cobre qualquer custo. Muitos PRR contêm medidas para as quais o Estado-Membro não apresentou qualquer custo estimado, as chamadas «medidas de custo zero». Embora a inclusão de medidas de custo zero não aumente a dotação financeira do Estado-Membro, associa o desembolso do apoio do MRR à consecução dos marcos e metas ligados à execução dessas medidas. Uma vez que o MRR não cobre

[8] Nos casos em que o outro financiamento da UE não reembolse os custos (Fundo de Inovação), mas também funcione com base numa estimativa dos custos *ex ante*, esta verificação é substituída por uma comparação das duas estimativas de custos *ex ante* do MRR e de outros fundos da UE, a fim de assegurar que não foram afetados mais de 100 % da estimativa total dos custos *ex ante*.

quaisquer custos de tais medidas, não pode haver duplo financiamento, mesmo que outro fundo da UE financie a sua execução parcialmente ou na totalidade.

O Regulamento MRR prevê que os Estados-Membros criem um sistema de controlo para evitar o duplo financiamento, sempre que a Comissão avalie as disposições descritas no plano de recuperação e resiliência. Na prática, significa que os Estados-Membros são obrigados a evitar o duplo financiamento na execução do MRR, mediante:

- a inclusão no seu PRR de informações e elementos de prova suficientes que demonstrem claramente que o montante do custo total estimado de cada reforma e de cada investimento não é coberto por financiamento existente ou previsto da União. Nos casos em que o financiamento do MRR é combinado com outros fundos da UE para apoiar uma medida, tal deve ser claramente identificado nos custos estimados, indicando a parte destes que é financiada pelo MRR e a parte que é financiada por outros fundos da UE,
- a especificação dos procedimentos, estruturas e disposições estabelecidos a nível nacional e regional com o objetivo de evitar o duplo financiamento, e
- a referência, no seu PRR, às disposições para o acompanhamento da execução do MRR.

A adequação dos controlos destinados a prevenir, detetar e corrigir o duplo financiamento é monitorizada ao longo da avaliação e execução dos PRR. Durante a avaliação dos planos, a Comissão avalia a ausência de duplo financiamento para todas as medidas do MRR, bem como as disposições de controlo descritas pelos Estados-Membros. Se for caso disso, são estabelecidos marcos específicos em matéria de auditoria e controlo para corrigir as deficiências dos sistemas nacionais, que devem ser cumpridos como condição prévia para desbloquear os pagamentos subsequentes. O sistema de controlo de um Estado-Membro é novamente avaliado em caso de alteração do PRR. Se as disposições iniciais do sistema contiverem deficiências, as etapas de auditoria e controlo são estabelecidas na respetiva decisão de execução do Conselho, nomeadamente para questões relacionadas com o duplo financiamento. Durante a execução dos planos, a Comissão verifica as declarações de gestão e os resumos das auditorias apresentadas pelos Estados-Membros, juntamente com os pedidos de pagamento, abrangendo igualmente os controlos efetuados pelas autoridades nacionais para evitar o duplo financiamento. Esta avaliação é complementada por auditorias *ex post* e dos sistemas realizadas pela Comissão, nomeadamente sobre o duplo financiamento. Em última análise, nos casos em que o duplo financiamento é identificado mas não corrigido pelo Estado-Membro, a Comissão pode recuperar os fundos do MRR diretamente do Estado-Membro. Uma vez que a prevenção do duplo financiamento é um elemento fundamental das estratégias de controlo e auditoria da Comissão e dos Estados-Membros, a Comissão e os seus serviços forneceram orientações e instrumentos pertinentes desde as fases iniciais do MRR[9], para apoiar

[9] Ver, por exemplo, as orientações da Comissão para os Estados-Membros sobre os seus planos de recuperação e resiliência [SWD(2021) 12] (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en?prefLang=pt).

as autoridades nacionais no exercício da sua responsabilidade de prevenir e detetar o duplo financiamento.