

Relatório Especial

Condicionalidades *ex ante* e reserva de desempenho no domínio da coesão: instrumentos inovadores, mas ainda não eficazes

(apresentado nos termos do artigo 287.º, n.º 4,
segundo parágrafo, do TFUE)



4
1977 - 2017



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das suas auditorias relativas às políticas e programas da UE ou a temas de gestão relacionados com domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria II – presidida pelo Membro do TCE Iliana Ivanova – especializada nos domínios de despesas do investimento para a coesão, o crescimento e a inclusão. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Ladislav Balko, com a colaboração de Branislav Urbanič, chefe de gabinete; Niels-Erik Brokopp, responsável principal; Bernard Witkos, responsável de tarefa; Simon Denett, Marija Grguric, Sara Pimentel, Ana Popescu e Anne Poulsen, auditores.



Da esquerda para a direita: Sara Pimentel, Branislav Urbanič, Ladislav Balko, Niels-Erik Brokopp, Marija Grguric, Simon Dennett e Bernard Witkos.

ÍNDICE

	Pontos
Glossário, abreviaturas, siglas e acrónimos	
Síntese	I-VII
Introdução	1-19
A orientação para o desempenho constitui uma prioridade fundamental da Comissão no período de 2014-2020	1-4
Condicionalidades <i>ex ante</i> : definir requisitos mínimos no início da execução dos programas	5-12
Quadro de desempenho e reserva de desempenho: afetação de parte dos fundos da UE em função do resultado da análise de desempenho de 2019	13-19
Âmbito e método da auditoria	20-24
Observações	25-93
As condicionalidades <i>ex ante</i> proporcionaram um quadro coerente para avaliar a disponibilidade dos Estados-Membros para executarem a política de coesão, mas não é claro em que medida conduziram, efetivamente, a mudanças no terreno	25-65
Os Estados-Membros consideram que quase dois terços das condicionalidades <i>ex ante</i> temáticas estavam cumpridos no final de 2016	27-28
Registaram-se poucos progressos na conclusão dos planos de ação relativos às condicionalidades <i>ex ante</i> não cumpridas até ao final de 2016, mas verificou-se uma evolução perto das datas de apresentação dos relatórios	29-37
Autoavaliação exageradamente positiva e incoerente das condicionalidades <i>ex ante</i> pelos Estados-Membros examinados	38-49
Coordenação insuficiente das condicionalidades <i>ex ante</i> com o Semestre Europeu e com informações disponíveis de outros serviços da Comissão	50-59
A Comissão não suspendeu os pagamentos nos casos em que os planos de ação não foram concluídos	60-62
O RDC não contém disposições sobre a aplicação ou o acompanhamento/a avaliação das condicionalidades <i>ex ante</i> depois de 2016	63-65
A reserva de desempenho proporciona um incentivo insuficiente a uma maior orientação dos PO para os resultados, sendo pouco provável que dê origem a uma	

reafetação significativa das despesas da coesão a programas com melhor desempenho	66-93
O objetivo regulamentar de 6% para a reserva de desempenho do FEDER, do FC e do FSE foi alcançado	68-69
O quadro e a reserva de desempenho são obrigatórios e aplicáveis à maioria dos eixos prioritários	70
O quadro de desempenho continua centrado nas despesas e nas realizações	71-80
A reserva de desempenho pode ser definitivamente afetada mesmo que os valores das metas intermédias não sejam plenamente atingidos até 2018	81-82
A análise de desempenho pode, no máximo, dar origem a uma reafetação no Estado-Membro em causa	83-86
Suspensões e correções financeiras por desempenho insuficiente sujeitas a condições restritivas	87-93
Conclusões e recomendações	94-111

Anexo I – Condicionalidades *ex ante* temáticas e gerais

Anexo II – Análise dos três principais tipos de condicionalidades *ex ante* temáticas

Anexo III – Coerência das metas intermédias e objetivos finais dos indicadores do quadro de desempenho com o anexo II do RDC (por eixo prioritário) no que respeita aos 14 PO examinados relativos aos OT 1 e OT 8.

Anexo IV – Regras aplicáveis à avaliação da realização das metas intermédias e dos objetivos finais

Respostas da Comissão

GLOSSÁRIO, ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

Acordos de parceria (AP): acordos celebrados entre a Comissão Europeia e cada Estado-Membro para o período de programação de 2014-2020. Estabelecem os planos das autoridades nacionais relativos à utilização do financiamento concedido ao abrigo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e definem os objetivos estratégicos e as prioridades de investimento de cada país, em articulação com os objetivos globais da Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Incluem também, entre outros elementos, um resumo da avaliação do cumprimento das condicionalidades *ex ante* aplicáveis e, se estas não tiverem sido cumpridas, das medidas a tomar, dos organismos responsáveis e do calendário de execução dessas medidas, bem como a descrição da metodologia e dos mecanismos destinados a assegurar a coerência do funcionamento dos quadros de desempenho. São elaborados pelo Estado-Membro em concertação com a Comissão, que tem de os aprovar.

Análise de desempenho: verifica o cumprimento das metas intermédias dos programas a nível dos eixos prioritários, com base nas informações e nas avaliações contidas no relatório anual de execução apresentado pelos Estados-Membros em 2019.

Condicionalidades *ex ante*: condições baseadas em critérios predefinidos no Regulamento Disposições Comuns, que são consideradas requisitos prévios necessários para a utilização eficaz e eficiente do financiamento da UE para todos os FEEI. Ao elaborarem os PO no âmbito do FEDER, do FC e do FSE para o período de programação de 2014-2020, os Estados-Membros devem avaliar se essas condições estão preenchidas. Se não estivessem, era necessário elaborar planos de ação para garantir o seu cumprimento até 31 de dezembro de 2016.

Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI): cinco fundos distintos que apoiam a execução da estratégia da União para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo em toda a UE, bem como as missões específicas dos fundos, com quadros políticos definidos para o período orçamental de sete anos do quadro financeiro plurianual. São eles o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo de

Coesão (FC), o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

Impacto: consequências socioeconómicas a longo prazo que podem ser observadas após um determinado período posterior à conclusão de uma intervenção e que podem afetar os beneficiários diretos da intervenção ou outros beneficiários indiretos (por exemplo, diminuição dos níveis de desemprego, melhoria da qualidade da água, etc.).

Metas intermédias: etapas diretamente ligadas à realização do objetivo específico de uma prioridade de investimento. Devem ser alcançadas até 31 de dezembro de 2018 e serão avaliadas em 2019.

Objetivo temático: elemento estruturante dos acordos de parceria. É predefinido pela legislação e apresenta objetivos que devem ser apoiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento. Os objetivos temáticos estabelecem uma ligação com os objetivos estratégicos a nível da UE.

Objetivos finais: expressam o valor das realizações, dos resultados a obter e das despesas certificadas à Comissão até 31 de dezembro de 2023. No encerramento do período de programação, em 2025, será avaliado se e em que medida estes objetivos finais foram atingidos.

Principais etapas de execução: fases intermédias específicas da execução das operações, que são necessárias para alcançar os objetivos finais definidos para uma prioridade de investimento para 2023. Apenas podem ser utilizadas para efeitos do quadro de desempenho e podem dizer respeito a diferentes fases da execução necessárias para a obtenção de realizações, por exemplo, a seleção de projetos ou a aprovação de grandes projetos.

Prioridade de investimento: domínio preferencial para beneficiar de uma contribuição da União Europeia, estabelecido a nível da União e relacionado com um objetivo temático específico do FEDER, do FC e do FSE.

Programa operacional (PO): estabelece as prioridades e os objetivos específicos de um Estado-Membro ou de uma região e a forma como o financiamento (cofinanciamento da UE

e nacional, público e privado) dos FEEI será utilizado num determinado período (atualmente de sete anos) para financiar projetos. Estes projetos devem contribuir para alcançar um determinado número de objetivos, especificados ao nível do eixo prioritário do PO. Um PO é elaborado pelo Estado-Membro e deve ser aprovado pela Comissão antes de poderem ser efetuados quaisquer pagamentos a partir do orçamento da UE. Os PO apenas podem ser alterados durante o período em questão mediante acordo de ambas as partes.

Quadro de desempenho: composto por metas intermédias e objetivos finais definidos para um conjunto de indicadores escolhidos pelos Estados-Membros para cada eixo prioritário no âmbito de um programa operacional, à exceção dos eixos prioritários relativos à assistência técnica e de programas apoiados ao abrigo da iniciativa PME.

Realizações: o que é produzido ou concretizado com os recursos afetados a uma intervenção (por exemplo, ações de formação ministradas a jovens desempregados, número de estações de tratamento de águas residuais ou de quilómetros de estradas construídas, etc.).

Recomendações específicas por país: recomendações do Conselho aos Estados-Membros relativas aos desafios estruturais a que é conveniente dar resposta através de investimentos plurianuais que se inserem diretamente no âmbito dos FEEI, tal como estabelecido nos regulamentos específicos dos Fundos. Baseiam-se na análise dos planos de reformas orçamentais, macroeconómicas e estruturais dos Estados-Membros da UE efetuada pela Comissão e incidem sobre o período de 12-18 meses seguinte. São adotadas pelo Conselho nos termos do artigo 121º, nº 2, e do artigo 148º, nº 4, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Recursos: meios financeiros, humanos, materiais, organizacionais ou regulamentares necessários para a execução de uma política, um programa ou um projeto.

Regulamento Disposições Comuns (RDC): Regulamento (UE) nº 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) nº 1083/2006 do Conselho¹.

Reserva de desempenho: corresponde a 6% dos recursos afetados ao FEDER, ao FSE e ao FC ao abrigo do objetivo "Investimento no crescimento e no emprego", bem como ao FEADER e às medidas financiadas ao abrigo da gestão partilhada nos termos do Regulamento FEAMP. Estes fundos estão incluídos nos programas, mas serão definitivamente afetados ou reafetados, em função do resultado da análise de desempenho a realizar em 2019.

Resultado: uma consequência mensurável decorrente, direta ou indiretamente, de uma relação de causa e efeito. O método baseado nos resultados aplicado às políticas públicas assenta no princípio de que a obtenção dos resultados, e não a gestão das atividades ou dos processos, deve estar no centro das intervenções públicas. No domínio da política de coesão, o termo resultado refere-se normalmente a realizações e impactos.

Semestre Europeu: ciclo de coordenação de políticas entre os Estados-Membros da UE que tem por objetivo um alinhamento das políticas orçamentais, fiscais e económicas nacionais com os objetivos e as prioridades da UE. No contexto do Semestre Europeu, o Conselho apresenta recomendações aos Estados-Membros sobre quais as reformas estruturais a executar e sobre como prevenir desequilíbrios macroeconómicos excessivos.

¹ JO L 347 de 20.12.2013, p. 320.

SÍNTESE

Sobre as condicionalidades ex ante e a reserva de desempenho enquanto instrumentos para uma utilização mais eficaz das despesas da coesão

I. A auditoria analisa dois instrumentos específicos introduzidos para o período de programação de 2014-2020, que visam tornar as despesas da coesão mais orientadas para os resultados: as condicionalidades *ex ante* e a reserva de desempenho. Enquanto o primeiro especifica determinadas condições que têm de ser cumpridas antes do início da execução dos programas ou até ao final de 2016, o mais tardar, o segundo exige que a maior parte dos programas dos FEEI mantenha uma reserva de 6% do financiamento total para cada Estado-Membro, que será definitivamente afetada ou reafetada em função do resultado da análise de desempenho a realizar em 2019.

A forma como o Tribunal realizou a auditoria

II. O Tribunal procurou determinar se as condicionalidades *ex ante* e o quadro e a reserva de desempenho foram utilizados de forma eficaz para incentivar uma melhor utilização das despesas da coesão pelos Estados-Membros durante o período de programação de 2014-2020. A auditoria abrangeu o período de dezembro de 2013 a fevereiro de 2017.

III. A presente auditoria complementa o anterior Relatório Especial nº 2/2017 do Tribunal, sobre a negociação, pela Comissão, dos acordos de parceria e programas.

O que o Tribunal constatou

IV. As condicionalidades *ex ante* constituem uma inovação na política de coesão. Globalmente, o Tribunal constatou que proporcionaram um quadro coerente para avaliar a disponibilidade dos Estados-Membros para executarem os fundos da UE no início do período de programação de 2014-2020. Contudo, não é claro em que medida conduziram, efetivamente, a mudanças no terreno. A Comissão não recorreu à possibilidade de suspender os pagamentos por incumprimento das condicionalidades *ex ante* na fase de adoção dos programas. Cerca de metade dos mais de 700 planos de ação adotados pelos Estados-Membros para cumprir todas as condicionalidades *ex ante* não foi considerada concluída no final de 2016. Estes planos de ação não concluídos abrangem no máximo 27%

das despesas do FEDER, do FC e do FSE. Após a adoção dos programas, o RDC não prevê a possibilidade de a Comissão impor a suspensão dos pagamentos antes de os Estados-Membros informarem sobre a conclusão das medidas destinadas a fazer cumprir as condicionalidades *ex ante* nos relatórios anuais de execução (até 30 de junho de 2017) ou nos relatórios intercalares (até 31 de agosto de 2017).

V. O Tribunal considera também improvável que o quadro e a reserva de desempenho deem origem a uma reafetação significativa das despesas da coesão durante o período de 2014-2020 a programas com melhor desempenho. Em especial, qualquer reafetação ocorrerá dentro e/ou entre os programas dos mesmos Estados-Membros. Embora 6% do financiamento do FEDER, do FC e do FSE tenham sido colocados na reserva de desempenho, a forma como esta foi concebida oferece poucos incentivos a uma maior orientação dos PO para os resultados, uma vez que se baseia principalmente em despesas e realizações. Além disso, o financiamento adicional é definitivamente afetado mesmo que as metas intermédias não sejam totalmente alcançadas até 2018 e, quando muito, pode ser reafetado no Estado-Membro em causa. As recém-introduzidas suspensões e correções financeiras para os casos de desempenho insuficiente constituem um passo na direção certa, mas estão sujeitas a condições restritivas, pelo que é pouco provável que sejam aplicadas na prática.

O que o Tribunal recomenda

VI. O Tribunal não considera que a introdução de alterações regulamentares durante o atual período de 2014-2020 relativamente a qualquer um dos instrumentos fosse eficiente em termos de custos. Não obstante, insta os Estados-Membros a concluírem, e a Comissão a avaliar, os planos de ação acordados e a continuarem a cumprir todas as condicionalidades *ex ante*. Além disso, as disposições em vigor relativas à reserva de desempenho devem ser utilizadas tanto quanto possível para evitar o desperdício de fundos.

VII. As recomendações do Tribunal dizem respeito, por conseguinte, ao período posterior a 2020, durante o qual os dois instrumentos, a serem mantidos, devem ser reforçados de modo a aumentar a probabilidade de contribuírem para uma utilização mais eficaz das despesas da coesão. Assim, ao elaborar a sua proposta legislativa para o período posterior a 2020, a Comissão deve:

- Recomendação 1: desenvolver mais as condicionalidades *ex ante* enquanto instrumento para avaliar a disponibilidade dos Estados-Membros para executarem os fundos da UE e, em especial,
 - a) reavaliar a pertinência e a utilidade de cada uma das condicionalidades *ex ante* para 2014-2020, eliminar sobreposições e manter apenas as que podem verdadeiramente ter impacto na realização efetiva dos objetivos políticos;
 - b) assegurar a coerência das condicionalidades *ex ante* relativas ao período posterior a 2020 com o Semestre Europeu;
 - c) sempre que possível, definir critérios de avaliação claros com objetivos mensuráveis para assegurar o entendimento comum do que é necessário alcançar;
 - d) exigir o cumprimento e a aplicação das condicionalidades *ex ante* durante o período de programação e acompanhá-lo tendo em conta a possível carga administrativa;
- Recomendação 2: ponderar a possibilidade de transformar a reserva de desempenho para o período posterior a 2020 num instrumento mais orientado para os resultados que afete fundos aos programas que obtiveram bons resultados e ponderar, em especial, se deve propor
 - a) com base nos ensinamentos adquiridos, transformar a reserva de desempenho num instrumento que promova e recompense melhor o bom desempenho, no âmbito do qual os PO têm de demonstrar o que pretendem atingir com o financiamento adicional;
 - b) o recurso mais frequente aos indicadores de resultados imediatos e transformar as principais etapas de execução em instrumentos que melhor demonstrem o desempenho real das intervenções infraestruturais de longo prazo quando da avaliação de desempenho;
 - c) a reavaliação das condições para a suspensão de pagamentos e as correções financeiras, para que o desempenho insuficiente seja mais facilmente corrigido

numa fase inicial, com vista a aumentar ainda mais os incentivos à correta execução dos fundos.

INTRODUÇÃO

A orientação para o desempenho constitui uma prioridade fundamental da Comissão no período de 2014-2020

1. Os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) representam menos de 0,4% do PIB da União Europeia, mas têm um impacto significativo nas economias de muitos Estados-Membros. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo de Coesão (FC) e o Fundo Social Europeu (FSE) representam 349,4 mil milhões de euros no período de programação de 2014-2020 e constituem 75% dos FEEI. De acordo com dados recentes da Comissão relativos ao período de programação de 2007-2013, existem nove Estados-Membros onde as despesas do FEDER e do FC correspondem a mais de 30% de todas as despesas públicas em capital. Em quatro Estados-Membros (Hungria, Lituânia, Eslováquia e Letónia) representam mesmo mais de metade de todo o investimento público². Daí que seja tão importante utilizar estes fundos da melhor forma.

2. No período de 2014-2020, a Comissão pode recorrer a dois instrumentos específicos para incentivar uma melhor utilização das despesas da coesão pelos Estados-Membros e fazer depender a libertação de fundos da UE do cumprimento, pelos Estados-Membros, de determinados requisitos na execução dos FEEI:

- as condicionalidades *ex ante*;
- um quadro de desempenho e uma reserva de desempenho.

3. Estes dois instrumentos específicos fazem parte de um leque mais vasto de medidas destinadas a reforçar a orientação das despesas da coesão para os resultados. O

² Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2016) 318 final, de 19.9.2016, "*Ex-post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13*" (Avaliação *ex post* do FEDER e do Fundo de Coesão 2007-2013).

Regulamento Disposições Comuns (RDC) para o período de 2014-2020 (que define as regras aplicáveis a todos os FEEL) exige ainda³:

- uma concentração do financiamento em objetivos temáticos e prioridades de investimento decorrentes da Estratégia Europa 2020;
- uma utilização mais estruturada da lógica de intervenção durante o exercício de programação, a começar pela identificação das necessidades de investimento e a especificação dos resultados pretendidos a longo prazo;
- uma utilização mais coerente e exaustiva dos indicadores de desempenho para medir os progressos na obtenção destes resultados.

4. Estes três aspetos foram tratados no Relatório Especial nº 2/2017 do Tribunal, intitulado "Negociação, pela Comissão, dos acordos de parceria e programas do domínio da coesão para 2014-2020: despesas mais orientadas para as prioridades da Estratégia Europa 2020, mas crescente complexidade das disposições de avaliação do desempenho".

Condicionalidades ex ante: definir requisitos mínimos no início da execução dos programas

5. As condicionalidades *ex ante* (CEA) exigem que um Estado-Membro cumpra certas condições antes da execução dos PO⁴. O **anexo I** apresenta a lista das 36 condicionalidades *ex ante*, que são de dois tipos:

- sete condicionalidades *ex ante* gerais. Visam reforçar a aplicação e execução da legislação da UE (por exemplo, em matéria de contratos públicos, auxílios estatais, antidiscriminação). São aplicáveis a diversos setores e políticas em todos os Estados-Membros da UE;
- 29 condicionalidades *ex ante* temáticas. No total, eram aplicáveis cerca de 2 700 vezes nos diferentes PO do FEDER, do FC e do FSE, visto estarem relacionadas com prioridades

³ Regulamento (UE) nº 1303/2013.

⁴ Regulamento (UE) nº 1303/2013, artigo 19º.

de investimento selecionadas no âmbito dos 11 objetivos temáticos dos FEEI para 2014-2020⁵.

6. Ao elaborarem os seus acordos de parceria (AP) e os seus programas operacionais (PO) ao abrigo do período de programação de 2014-2020, os Estados-Membros tiveram de verificar se alguma das condicionalidades *ex ante* era aplicável aos objetivos específicos prosseguidos no âmbito das prioridades de investimento dos seus PO, com base num conjunto comum de critérios definidos no RDC⁶. Posteriormente, os Estados-Membros tiveram de determinar se essas condicionalidades *ex ante* estavam cumpridas. Esta autoavaliação está documentada no AP e nos PO que são apresentados à Comissão para aprovação.

7. A Comissão avalia as informações prestadas pelos Estados-Membros sobre a aplicabilidade e o cumprimento das condicionalidades *ex ante* ao negociar os AP e os PO, também com base nos critérios definidos no RDC⁷. Além disso, em março de 2013 a Comissão publicou um conjunto de orientações sobre as condicionalidades *ex ante* destinado aos seus agentes responsáveis pelas negociações dos AP e dos PO com as autoridades nacionais⁸. A versão final das orientações foi publicada em fevereiro de 2014.

8. Em relação às condicionalidades *ex ante* que não estejam cumpridas à data de apresentação do AP e/ou dos PO à Comissão, os Estados-Membros são obrigados a fornecer uma lista das medidas a tomar, juntamente com o calendário de execução dessas medidas e os organismos responsáveis (plano de ação). Ao adotar um PO, a Comissão pode suspender

⁵ O Relatório Especial nº 2/2017 do Tribunal apresenta, no anexo II, uma síntese dos objetivos dos programas de 2014-2020 para os FEEI.

⁶ Regulamento (UE) nº 1303/2013, anexo XI, parte II.

⁷ Regulamento (UE) nº 1303/2013, artigo 19º, nº 3.

⁸ Comissão Europeia, "*Internal Guidance on Ex ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds, Part I*" (Orientações internas sobre condicionalidades *ex ante* aplicáveis aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, parte I); e "*Guidance on Ex ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds, Part II*" (Orientações sobre condicionalidades *ex ante* aplicáveis aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, parte II).

a totalidade ou parte dos pagamentos intermédios destinados às prioridades de investimento relevantes desse PO até à conclusão destas medidas.

9. Estes planos de ação deviam estar concluídos até 31 de dezembro de 2016⁹. Os Estados-Membros devem fazer um ponto de situação das suas condicionalidades *ex ante* o mais tardar no seu relatório anual de execução apresentado até 30 de junho de 2017¹⁰ ou nos relatórios intercalares a apresentar até 31 de agosto de 2017¹¹. Caso um Estado-Membro não cumpra a condicionalidade *ex ante* até 31 de dezembro de 2016, a Comissão pode suspender os pagamentos intermédios destinados às prioridades do PO em causa¹².

10. A escala e o âmbito das condicionalidades *ex ante*, tal como definidos no RDC, foram objeto de intensas negociações entre a Comissão, o Parlamento Europeu e o Conselho no contexto das negociações do pacote legislativo para o período de programação de 2014-2020. As negociações tiveram início em julho de 2012 (incidindo na proposta legislativa da Comissão de outubro de 2011) e terminaram em dezembro de 2013.

11. Durante as negociações foi acordado que as condicionalidades *ex ante* devem abranger apenas questões estritamente relacionadas com a execução da política de coesão. Além disso, ficou decidido que os Estados-Membros apenas têm de avaliar a aplicabilidade das condicionalidades *ex ante* se receberem contribuições da UE¹³.

12. A **figura 1** apresenta globalmente o calendário previsto para o cumprimento das condicionalidades *ex ante*.

⁹ Regulamento (UE) nº 1303/2013, artigo 19º.

¹⁰ Regulamento (UE) nº 1303/2013, artigo 111º.

¹¹ Regulamento (UE) nº 1303/2013, artigo 52º.

¹² Regulamento (UE) nº 1303/2013, artigo 19º, nº 5.

¹³ Regulamento (UE) nº 1303/2013, artigo 19º, nº 1.

Quadro de desempenho e reserva de desempenho: afetação de parte dos fundos da UE em função do resultado da análise de desempenho de 2019

13. Os Estados-Membros devem também colocar parte do financiamento da UE que lhes foi atribuído numa reserva de desempenho para os FEEI. Esta reserva pode ser definitivamente afetada, e possivelmente reafetada, em função do resultado da análise de desempenho a realizar em 2019 com base nos indicadores incluídos no quadro de desempenho.

14. A reserva de desempenho do período de 2014-2020 corresponde a 6% dos fundos do FEDER, do FSE e do FC atribuídos ao objetivo "Investimento no crescimento e no emprego" e por categoria de região, com determinadas exceções¹⁴. Esta reserva pode variar entre 5% e 7% da afetação por cada eixo prioritário de um PO. Contudo, nos termos do RDC, não existe reserva de desempenho para os eixos prioritários dedicados:

- à Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ), no âmbito do FSE¹⁵;
- à assistência técnica;
- a programas dedicados à iniciativa PME¹⁶.

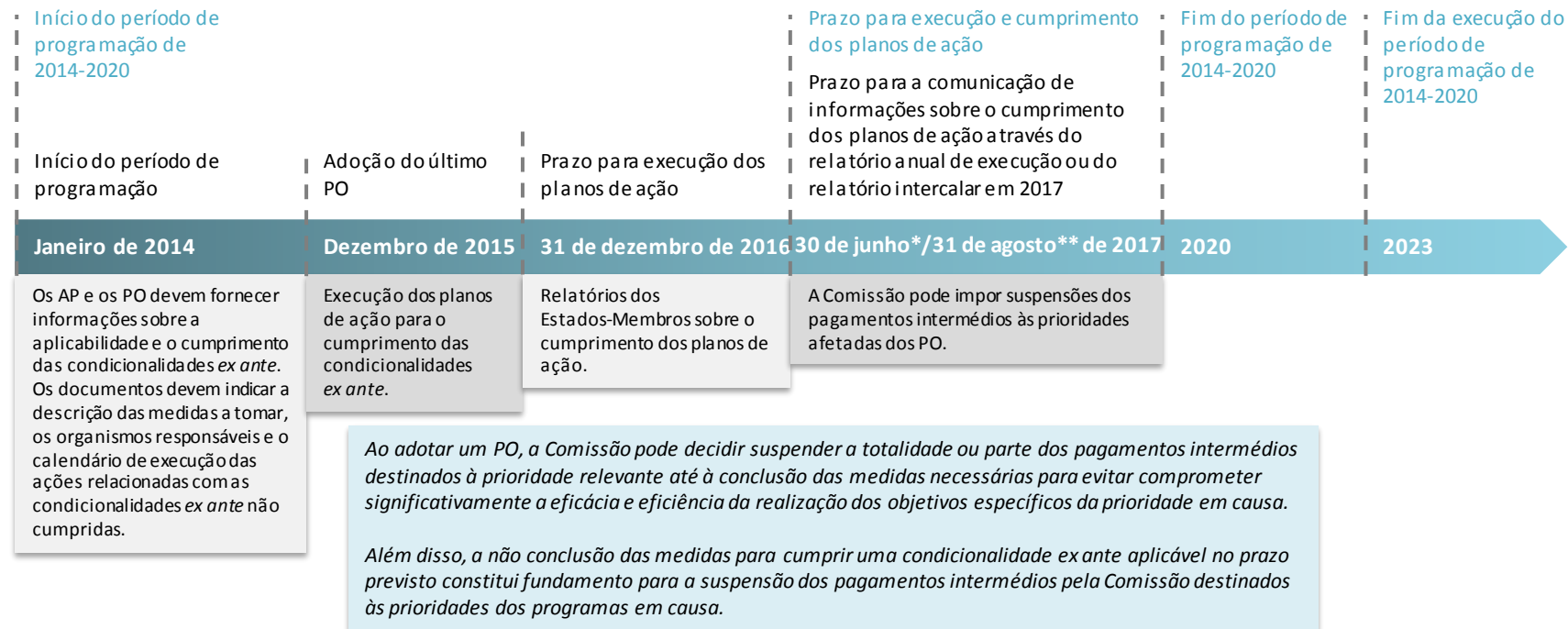
15. Os programas de Cooperação Territorial Europeia também não estão sujeitos a uma reserva de desempenho.

¹⁴ Regulamento (UE) nº 1303/2013, artigos 20º e 22º.

¹⁵ O Relatório Especial nº 5/2017 do Tribunal, "Desemprego dos jovens: as políticas da UE alteraram a situação? Uma avaliação da Garantia para a Juventude e da Iniciativa para o Emprego dos Jovens", apresenta mais informações sobre a Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ) (<http://eca.europa.eu>).

¹⁶ Regulamento (UE) nº 1303/2013, artigo 39º.

Figura 1 – Calendário para o cumprimento das condicionalidades *ex ante* no período de programação de 2014-2020



* Para os Estados-Membros com mais de um programa operacional por fundo.

** Para os Estados-Membros com apenas um programa operacional por fundo.

Fonte: TCE, com base nas disposições do RDC.

16. Existem três tipos de indicadores de desempenho para acompanhar os progressos realizados na execução dos programas¹⁷:

- indicadores financeiros para medir a absorção dos fundos afetados a cada eixo prioritário;
- indicadores de realizações para medir a execução das medidas previstas no âmbito das prioridades de investimento dos PO;
- indicadores de resultados para medir a concretização dos objetivos específicos dos PO.

17. Relativamente a cada eixo prioritário, os PO (exceto os eixos da assistência técnica e os PO dedicados à iniciativa PME) devem especificar um quadro de desempenho constituído por um subconjunto de indicadores já definido nos PO¹⁸ e, se necessário, também as principais etapas de execução. Para cada indicador de desempenho e principal etapa de execução incluídos no quadro de desempenho, os Estados-Membros devem estabelecer metas intermédias (a atingir até dezembro de 2018) e objetivos finais (a alcançar até dezembro de 2023).

18. Os PO podem definir principais etapas de execução para cada quadro de desempenho em que não seja possível determinar os indicadores de realizações e/ou de resultados mensuráveis até 2019¹⁹. As principais etapas de execução são, por exemplo, o número de projetos selecionados ou aprovados, ou seja, os indicadores que demonstram que a execução do programa se iniciou ou está em curso.

19. Em 2019, a reserva de desempenho será definitivamente afetada para os PO e as prioridades que tenham alcançado as respetivas metas intermédias ou concluído as principais etapas de execução. Se não for esse o caso, a reserva pode ser reafetada a outras

¹⁷ Relatório Especial nº 2/2017, pontos 94-120.

¹⁸ Regulamento (UE) nº 1303/2013, artigos 22º e 96º, e anexo II.

¹⁹ Regulamento (UE) nº 1303/2013, anexo II, e Regulamento de Execução (UE) nº 215/2014 da Comissão, artigo 5º.

prioridades do mesmo PO ou a outros PO que tenham atingido as suas metas intermédias. A Comissão pode igualmente suspender os pagamentos intermédios destinados a uma determinada prioridade caso tenha havido uma falha grave na concretização das metas intermédias acordadas devido a insuficiências de execução claramente identificadas. Do mesmo modo, a Comissão pode aplicar correções financeiras a determinada prioridade se tiver ocorrido uma falha grave na realização dos objetivos finais acordados até ao final de 2023²⁰. Poderá fazê-lo com base no exame dos relatórios finais de execução, que serão enviados para os programas do FEDER, do FC e do FSE apenas em fevereiro de 2025.

ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

20. Através da presente auditoria, o Tribunal examinou se as condicionalidades *ex ante* e o quadro e a reserva de desempenho foram utilizados de forma eficaz para incentivar uma melhor utilização das despesas da coesão pelos Estados-Membros durante o período de programação de 2014-2020.

21. O trabalho de auditoria realizado pelo Tribunal com vista ao presente relatório incluiu os seguintes elementos:

- um exame das disposições regulamentares relacionadas com as condicionalidades *ex ante* e o quadro de desempenho, incluindo a reserva de desempenho;
- uma análise do grau de cumprimento das condicionalidades *ex ante* e dos correspondentes planos de ação em 31 de dezembro de 2016, com base nos dados de acompanhamento da Comissão e na documentação de apoio dos Estados-Membros;
- uma análise aprofundada de cinco AP e 14 PO no âmbito do FEDER e do FSE e de informações complementares sobre a forma como os Estados-Membros efetuaram a sua autoavaliação da aplicabilidade e do cumprimento das condicionalidades *ex ante*;

²⁰ Regulamento (UE) nº 1303/2013, artigo 22º, e Regulamento de Execução (UE) nº 215/2014 da Comissão (JO L 69 de 8.3.2014, p. 65).

- uma análise do quadro de desempenho, incluindo a definição de metas intermédias e objetivos finais para os indicadores de realizações destes PO, e do impacto que esse quadro terá nas condições para a afetação da reserva de desempenho;
- entrevistas a mais de 50 funcionários da Direção-Geral da Política Regional e Urbana e da Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão e a mais de 40 funcionários nos Estados-Membros e nas respetivas representações permanentes em Bruxelas;
- consultas a peritos no domínio das políticas regionais, estruturais e de coesão da União Europeia e da orçamentação baseada no desempenho, bem como a peritos nacionais e membros das representações permanentes dos Estados-Membros junto da UE.

22. Os 14 PO no âmbito do FEDER e do FSE que foram examinados dizem respeito a cinco Estados-Membros (Espanha, Irlanda, Croácia, Polónia e Roménia). O Tribunal efetuou também uma visita de estudo à Dinamarca abrangendo dois PO. A análise do Tribunal incide sobre os objetivos temáticos 1 "Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação" (OT 1) e 8 "Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores" (OT 8). Estes dois objetivos temáticos foram selecionados sobretudo por representarem o nível mais elevado da dotação financeira a título do FEDER (OT 1) e do FSE (OT 8) partilhada por todos os Estados-Membros.

23. O Tribunal teve também em conta o documento da Comissão sobre o valor acrescentado das condicionalidades *ex ante* nos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento²¹.

24. O período abrangido pela presente auditoria decorreu de dezembro de 2013 a fevereiro de 2017, quando o Tribunal obteve da Comissão os dados sobre o cumprimento das condicionalidades *ex ante* que foram comunicados pelos Estados-Membros em fevereiro. Além disso, o Tribunal teve em conta as informações da Comissão disponíveis em meados de setembro de 2017 sobre o cumprimento das condicionalidades *ex ante* comunicadas pelos

²¹ Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2017) 127 final, de 31.3.2017.

Estados-Membros nos seus relatórios anuais de execução e nos relatórios intercalares em 30 de junho e 31 de agosto de 2017, respetivamente.

OBSERVAÇÕES

As condicionalidades ex ante proporcionaram um quadro coerente para avaliar a disponibilidade dos Estados-Membros para executarem a política de coesão, mas não é claro em que medida conduziram, efetivamente, a mudanças no terreno

25. Ao especificarem várias condições que têm de ser cumpridas, o mais tardar, até ao final de 2016, as condicionalidades *ex ante* devem ajudar a garantir que os Estados-Membros conseguem executar eficazmente os FEEI. Este instrumento estabelece também uma ligação mais estreita entre a política de coesão e a governação económica da União Europeia.

26. O Tribunal examinou se:

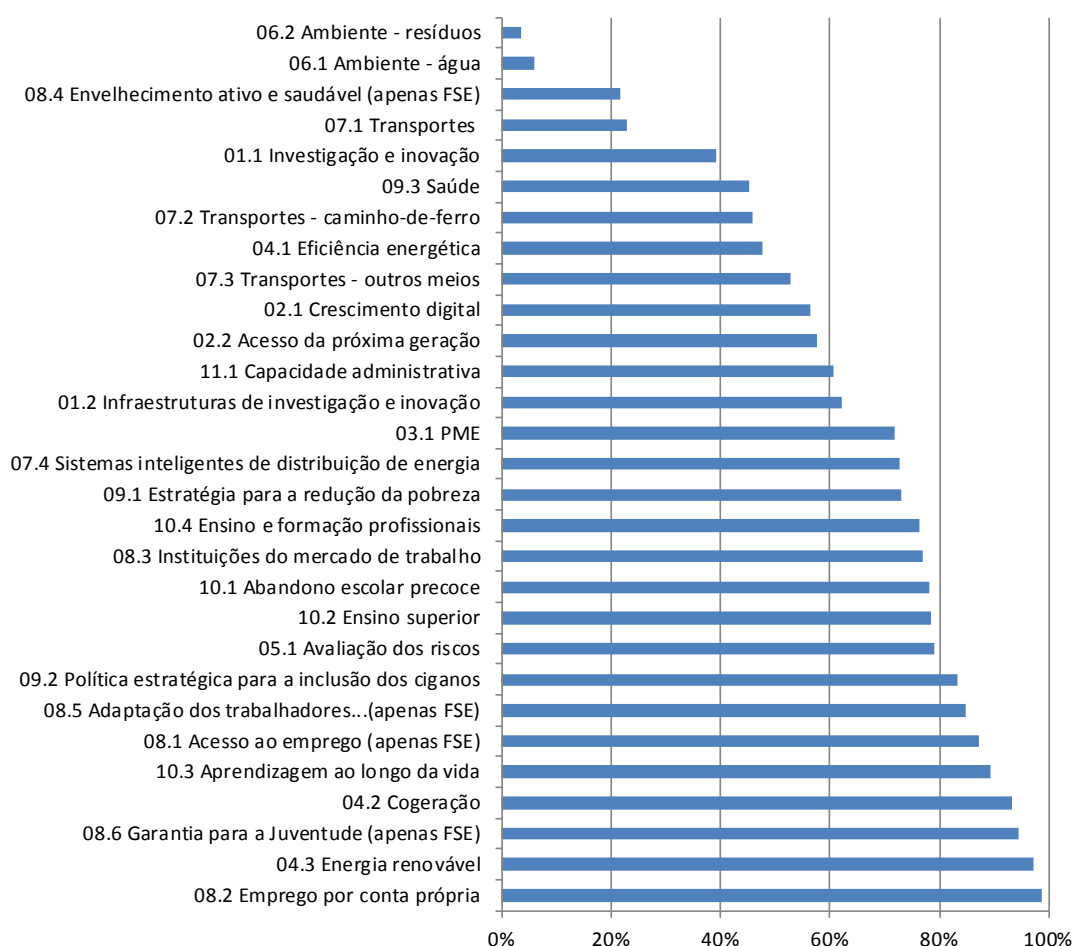
- os Estados-Membros consideraram as condicionalidades *ex ante* cumpridas quando da adoção do PO e/ou até 31 de dezembro de 2016 e se registaram progressos na execução dos planos de ação correspondentes;
- a autoavaliação pelos Estados-Membros das condicionalidades *ex ante* era válida e se o método utilizado pela Comissão em caso de incumprimento das condicionalidades *ex ante* foi adequado;
- a avaliação das condicionalidades *ex ante* pela Comissão foi coordenada de forma eficaz com o Semestre Europeu e outras fontes de informação;
- as disposições regulamentares relativas ao acompanhamento/avaliação das condicionalidades *ex ante* após 2016 permitem utilizar adequadamente as condicionalidades *ex ante* para além de 2016.

Os Estados-Membros consideram que quase dois terços das condicionalidades *ex ante* temáticas estavam cumpridos no final de 2016

27. Globalmente, os dados de acompanhamento da Comissão mostram que os Estados-Membros consideraram que cerca de 65% das condicionalidades *ex ante* temáticas estavam cumpridos quando da adoção dos PO ou, o mais tardar, em 31 de dezembro de 2016.

28. Todavia, esta situação varia significativamente consoante a condicionalidade *ex ante*. A **figura 2** mostra que, à data da adoção, oito das 29 condicionalidades *ex ante* temáticas estavam cumpridas em menos de metade dos casos e quatro em menos de um quarto destes casos: CEA 6.1 "Setor da água: existência de uma política de tarifação da água", CEA 6.2 "Setor dos resíduos: promoção de investimentos sustentáveis do ponto de vista económico e ambiental no setor dos resíduos", CEA 8.4 "Envelhecimento ativo e saudável" e CEA 7.1 "Transportes: existência de um ou mais planos ou quadros globais para o investimento nos transportes".

Figura 2 – Condicionalidades *ex ante* cumpridas quando da adoção dos PO



Fonte: TCE, com base em disposições do RDC e nos dados da Comissão provenientes do Infoview, dezembro de 2016.

Registaram-se poucos progressos na conclusão dos planos de ação relativos às condicionalidades *ex ante* não cumpridas até ao final de 2016, mas verificou-se uma evolução perto das datas de apresentação dos relatórios

29. Em fevereiro de 2017, os dados de acompanhamento da Comissão mostravam que quase metade dos mais de 700 planos de ação relativos às condicionalidades *ex ante* não cumpridas não foi comunicada pelos Estados-Membros como estando concluída até ao final de 2016. Segundo a Comissão, em meados de setembro de 2017, na sequência da receção dos relatórios anuais de execução e dos relatórios intercalares dos Estados-Membros, este número diminuiu para 58 planos de ação relativos a condicionalidades *ex ante* não cumpridas.

30. O cumprimento das condicionalidades *ex ante* revelou-se difícil. Os Estados-Membros adotaram três tipos diferentes de planos de ação: planos de ação à escala nacional (ou seja, um plano de ação horizontal por condicionalidade *ex ante* para todos os PO), planos de ação específicos dos programas (ou seja, planos de ação por PO) e planos de ação mistos combinando as duas abordagens. No total, existiam 761 planos de ação para todos os Estados-Membros da UE no âmbito da política de coesão.

31. O maior número de planos de ação dizia respeito à CEA geral 7 "Sistemas estatísticos e indicadores de resultados" (110 planos) e à CEA temática 1.1 "estratégia de especialização inteligente nacional ou regional" (93 planos). Por exemplo, a CEA 1.1 foi considerada não cumprida em 20 Estados-Membros e a CEA 7 em 19 Estados-Membros.

32. A análise do Tribunal aos dados de acompanhamento da Comissão revelou que, em fevereiro de 2017, 380 destes 761 planos de ação (50%) não tinham sido comunicados como concluídos até ao final de 2016. O exame da conclusão dos planos de ação em 31 de dezembro de 2016, comunicado nos relatórios anuais de execução e intercalares dos Estados-Membros em 30 de junho e 31 de agosto de 2017, respetivamente, revelou que 703 planos de ação tinham sido concluídos, o que representa um aumento de 50% para 92%.

Progressos mais lentos no caso das condicionalidades *ex ante* gerais sobre contratos públicos e auxílios estatais

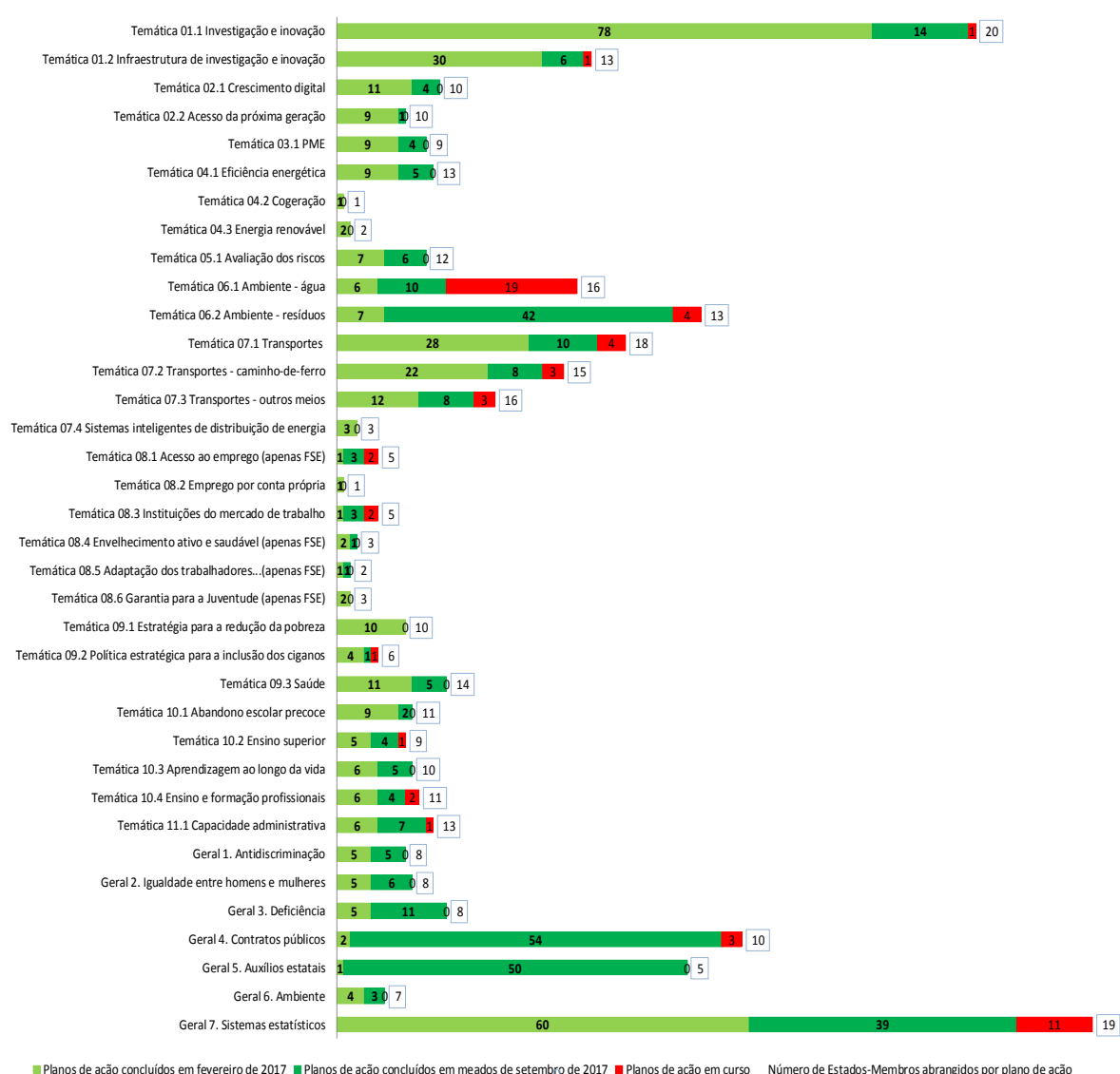
33. Em fevereiro de 2017, os dados de acompanhamento da Comissão mostravam que todos os planos de ação foram considerados concluídos pela Comissão relativamente apenas a cinco condicionalidades *ex ante* temáticas e nenhuma das gerais. Estas condicionalidades *ex ante* representam 17 dos 761 planos de ação (menos de 3%) e dizem respeito às CEA: 4.2 "Ações destinadas a promover a cogeração de elevada eficiência de calor e eletricidade" (um plano de ação), 4.3 "Ações destinadas a promover a produção e distribuição de fontes de energia renováveis" (dois planos de ação), 7.4 "Desenvolvimento de sistemas inteligentes de distribuição, armazenamento e transporte" (três planos de ação), 8.2 "Emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas" (um plano de ação) e 9.1 "Existência e aplicação de um quadro político estratégico nacional para a redução da pobreza" (10 planos de ação). Segundo a Comissão, em meados de setembro de 2017, todos os planos de ação estavam concluídos para 16 condicionalidades *ex ante* temáticas e 5 gerais. Estas condicionalidades *ex ante* abrangem 222 planos de ação ou cerca de 30% de todos os planos de ação.

34. Os progressos mais lentos no cumprimento de todos os respetivos planos de ação verificaram-se em relação às CEA gerais 4 "Contratos públicos" (2 em 57 planos de ação) e 5 "Auxílios estatais" (1 em 50 planos de ação). O Tribunal recorda que o incumprimento das regras nacionais e da UE relativas a contratos públicos e auxílios estatais são duas das principais causas das irregularidades no domínio da política de coesão²². Observaram-se igualmente taxas de conclusão reduzidas nas CEA temáticas 6.1 "Setor da água: existência de uma política de tarifação da água", 6.2 "Setor dos resíduos: promoção de investimentos sustentáveis do ponto de vista económico e ambiental no setor dos resíduos", 8.1 "Políticas

²² Encontram-se mais informações sobre as medidas tomadas para reduzir o nível de irregularidades nestas áreas no Relatório Especial nº 10/2015, "Devem intensificar-se os esforços para resolver os problemas relacionados com a contratação pública nas despesas da Coesão da União Europeia", e no Relatório Especial nº 24/2016, "São necessários mais esforços para dar a conhecer melhor e fazer cumprir as regras relativas a auxílios estatais na política de coesão" (<http://eca.europa.eu>).

ativas do mercado de trabalho concebidas e garantidas à luz das orientações para o emprego" e 8.3 "Modernização e reforço das instituições do mercado de trabalho". Contudo, a análise realizada pelo Tribunal aos dados de acompanhamento da Comissão revelou um aumento significativo dos planos de ação considerados concluídos entre fevereiro e meados de setembro de 2017, tendo passado de 381 para 703 das 761 ações (92%) (ver **figura 3**).

Figura 3 – Número de planos de ação relativos a condicionalidades *ex ante* não cumpridas e respetiva situação à data da adoção do PO e em 31 de dezembro de 2016, conforme comunicado pelos Estados-Membros à Comissão em meados de setembro de 2017

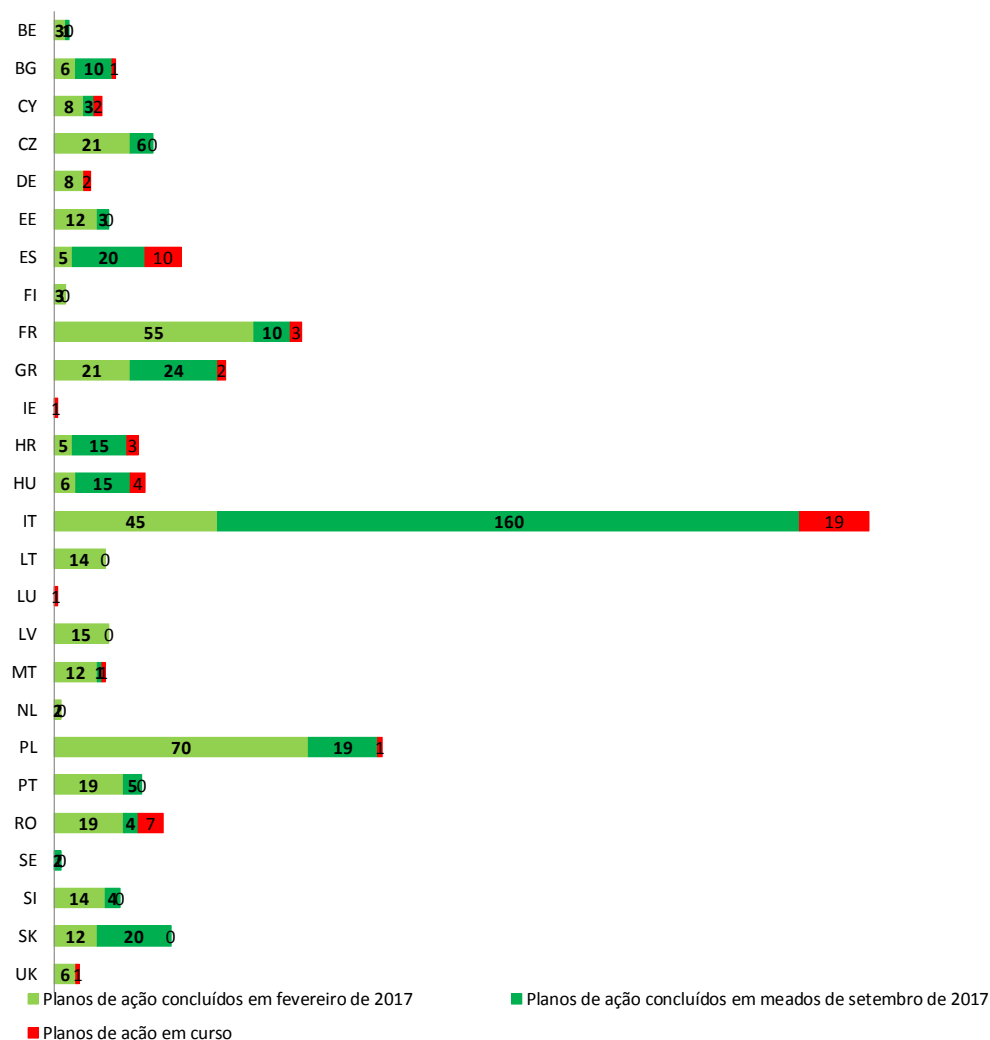


Fonte: TCE, com base em dados fornecidos pela DG REGIO e pela DG EMPL.

Em fevereiro de 2017, apenas três Estados-Membros informaram ter concluído todos os seus planos de ação, o que aumentou para 11 Estados-Membros em meados de setembro de 2017

35. Em fevereiro de 2017, com base em informações recebidas dos Estados-Membros, a Comissão avaliou que apenas três Estados-Membros tinham concluído todos os seus planos de ação até ao final de 2016 (Letónia, Lituânia e Finlândia). No mesmo período, dez Estados-Membros (Bulgária, Irlanda, Grécia, Espanha, Croácia, Itália, Luxemburgo, Hungria, Eslováquia e Suécia) comunicaram ter concluído menos de metade dos respetivos planos de ação. No entanto, em meados de setembro de 2017, segundo a Comissão 11 Estados-Membros (Bélgica, República Checa, Estónia, Finlândia, Letónia, Lituânia, Países Baixos, Portugal, Suécia, Eslovénia e Eslováquia) tinham concluído todos os seus planos de ação (ver ***figura 4***).

Figura 4 – Número de planos de ação concluídos e não concluídos por Estado-Membro em 31 de dezembro de 2016, conforme comunicado pelos Estados-Membros à Comissão em meados de setembro de 2017



Nota: Dois Estados-Membros cumpriam todas as condicionalidades *ex ante* quando da adoção dos PO e, por conseguinte, não criaram planos de ação (Áustria e Dinamarca). O elevado número de planos de ação de Itália deve-se, em parte, ao facto de terem sido elaborados planos de ação distintos para as condicionalidades *ex ante* gerais ao nível dos PO, enquanto a maioria dos Estados-Membros abordou estes aspetos de forma horizontal.

Fonte: TCE, com base em dados fornecidos pela DG REGIO e pela DG EMPL.

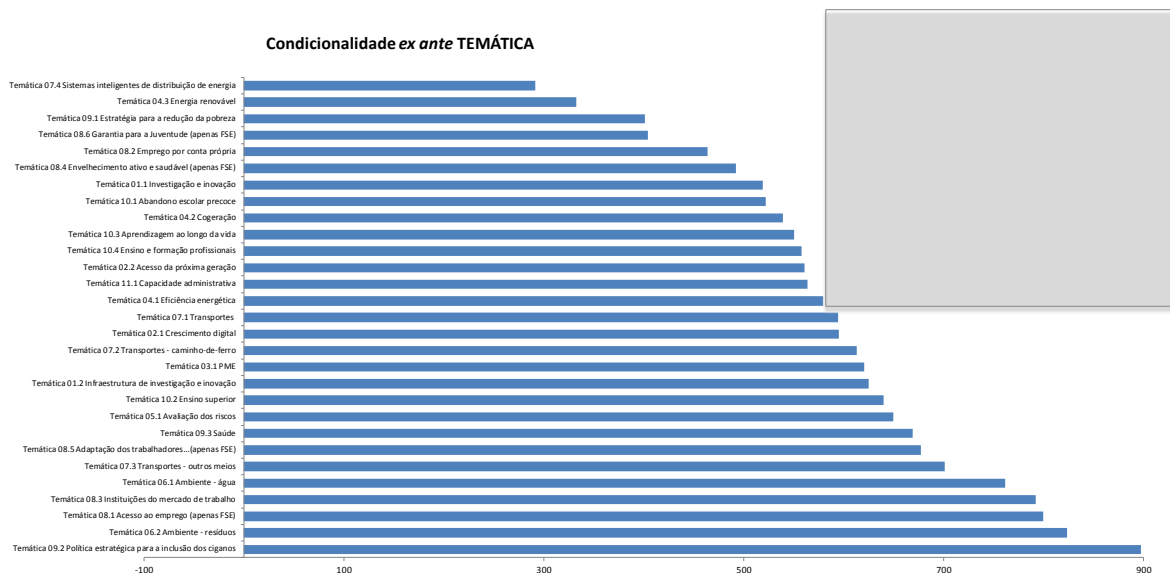
36. O tempo médio necessário para os Estados-Membros executarem os planos de ação e a Comissão concluir a avaliação foi de aproximadamente 20 meses (com base nos 703 planos de ação concluídos em meados de setembro de 2017, de acordo com os dados de acompanhamento da Comissão). A duração variou consideravelmente entre as diferentes

condicionalidades *ex ante* temáticas e entre as condicionalidades *ex ante* temáticas e gerais (ver **figura 5**).

Cerca de 27% do financiamento total do FEDER, do FC e do FSE dizem respeito aos objetivos temáticos cujas condicionalidades *ex ante* foram comunicadas como ainda não estando cumpridas em fevereiro de 2017

37. A Comissão não conseguiu fornecer dados sobre o montante de financiamento afetado pelos planos de ação. Assim, o Tribunal fez uma estimativa do montante do financiamento da UE atribuído às prioridades de investimento em que as condicionalidades *ex ante* não foram cumpridas, tendo por base as informações financeiras disponíveis por objetivo temático (OT). O Tribunal estima que, relativamente a um máximo de 199,8 mil milhões de euros dos 349,4 mil milhões de euros (57%) do orçamento total da UE para 2014-2020 destinado ao FEDER, ao FC e ao FSE (incluindo a IEJ), existiam planos de ação à data da adoção dos PO. Em fevereiro de 2017, esta percentagem tinha caído para, no máximo, 27%.

Figura 5 – Tempo médio (em dias) necessário para os Estados-Membros cumprirem as condicionalidades *ex ante* e a Comissão aceitar o seu cumprimento (relativamente aos planos de ação concluídos)



Fonte: TCE, com base nos dados fornecidos pela DG REGIO.

Autoavaliação exageradamente positiva e incoerente das condicionalidades *ex ante* pelos Estados-Membros examinados

Os Estados-Membros encararam as condicionalidades *ex ante* como um instrumento útil de autoavaliação, mas o impacto na eficácia das despesas da coesão é incerto

38. Globalmente, os Estados-Membros examinados encaravam as condicionalidades *ex ante* como um instrumento útil de autoavaliação, que ajudou a identificar várias insuficiências. Em alguns casos, consideravam-nas também um impulso para o desenvolvimento da capacidade de planeamento estratégico no país. As condicionalidades *ex ante* aumentaram o conhecimento dos pontos fortes e fracos dos Estados-Membros, mas o seu impacto na utilização eficaz do apoio da UE dependerá em grande medida do nível de compromisso e de apropriação dos Estados-Membros.

39. No entanto, existiam diferentes expectativas quanto ao possível impacto das condicionalidades *ex ante*. Na maioria dos casos, os representantes dos Estados-Membros não consideravam que o cumprimento de uma condicionalidade *ex ante* daria automaticamente origem a uma execução mais eficaz da política de coesão e a melhores resultados.

Os critérios de avaliação das condicionalidades *ex ante* são muitas vezes de natureza genérica e deixam uma margem considerável de interpretação aos Estados-Membros

40. A análise do Tribunal aos critérios especificados no RDC para a avaliação do cumprimento das condicionalidades *ex ante* revela que estes são muitas vezes de natureza genérica, deixando assim uma margem considerável de interpretação. Em especial, frequentemente não se referem a metas quantificáveis específicas, mesmo quando seria possível utilizar metas derivadas do quadro político da UE já existente.

41. A Comissão publicou documentos de orientação pormenorizados com subcritérios adicionais que descrevem as suas expectativas relativas a cada critério decorrente do RDC²³. A utilização destas orientações era, contudo, facultativa para os Estados-Membros, dado que o RDC especifica que apenas os critérios constantes do regulamento podem ser aplicados na avaliação. Além disso, nos termos do RDC, a Comissão devia também respeitar as competências nacionais e regionais ao avaliar a adequação das medidas políticas²⁴.

42. Por exemplo, os critérios definidos no RDC para as CEA temáticas 3.1 "promoção do espírito empresarial" e 8.2 "Emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas" dizem respeito a medidas que visam reduzir o tempo e os custos necessários para a criação de uma empresa e a obtenção de licenças e autorizações. Contudo, não obriga os Estados-Membros a cumprir as metas correspondentes definidas na Lei das Pequenas Empresas (SBA)²⁵ recomendadas pelo Conselho (Competitividade) em maio de 2011: criação de uma empresa em três dias úteis; custo de criação de uma empresa não superior a 100 euros; tempo necessário para a obtenção de licenças e autorizações de, no máximo, três meses. Em vez disso, o RDC sugere que estas metas sejam tidas em conta, mas não necessariamente atingidas. A análise do Tribunal mostra que, na ausência de metas específicas, os Estados-Membros aplicaram, em geral, critérios próprios para avaliarem se as condicionalidades *ex ante* estavam cumpridas.

43. Segundo a Comissão, em 2016 o tempo médio para a constituição de uma sociedade anónima de responsabilidade limitada nos Estados-Membros da UE-28 era de 3,3 dias e o custo do registo de uma nova empresa era de 320 euros. Dos 28 Estados-Membros, 16 não cumprem o objetivo relacionado com o custo de criação de uma empresa (menos de

²³ Comissão Europeia, "*Internal Guidance on Ex ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds, Part I*" (Orientações internas sobre condicionalidades *ex ante* aplicáveis aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, parte I), agosto de 2014, e "*Guidance on Ex ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds, Part II*" (Orientações sobre condicionalidades *ex ante* aplicáveis aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, parte II), 13 de fevereiro de 2014.

²⁴ Regulamento (UE) nº 1303/2013, artigo 19º, nº 3.

²⁵ https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act_en

100 euros) e sete Estados-Membros não cumprem o objetivo relacionado com o tempo necessário para a constituição de uma empresa²⁶.

44. Não obstante, enquanto nove dos 24 Estados-Membros em que se aplicava a CEA 3.1 adotaram, no total, 13 planos de ação relativos a essa condicionalidade *ex ante*, em sete desses Estados-Membros os planos de ação foram considerados concluídos em fevereiro de 2017 (ver **figura 3**). Além disso, os Estados-Membros consideraram que a condicionalidade *ex ante* estava cumprida em mais de 70% dos casos (ver **figura 2**).

45. O Tribunal constata também que, inicialmente, a Comissão tinha proposto que esses objetivos específicos fossem cumpridos em relação às CEA 3.1 "promoção do espírito empresarial" e 8.2 "Emprego por conta própria"²⁷. Todavia, durante as negociações tripartidas sobre o pacote legislativo, estes objetivos foram suprimidos do RDC, o que deu origem a uma situação em que a avaliação do cumprimento ou não de uma condicionalidade *ex ante* se tornou essencialmente subjetiva, tendo a Comissão poucos meios para contestar a autoavaliação dos Estados-Membros.

Avaliação incoerente do cumprimento das condicionalidades *ex ante* pelos Estados-Membros

46. Houve também casos em que os Estados-Membros interpretaram mal o RDC e, em outros casos, avaliaram de forma incoerente o cumprimento das condicionalidades *ex ante*. Nestes casos a Comissão não insistiu numa avaliação correta.

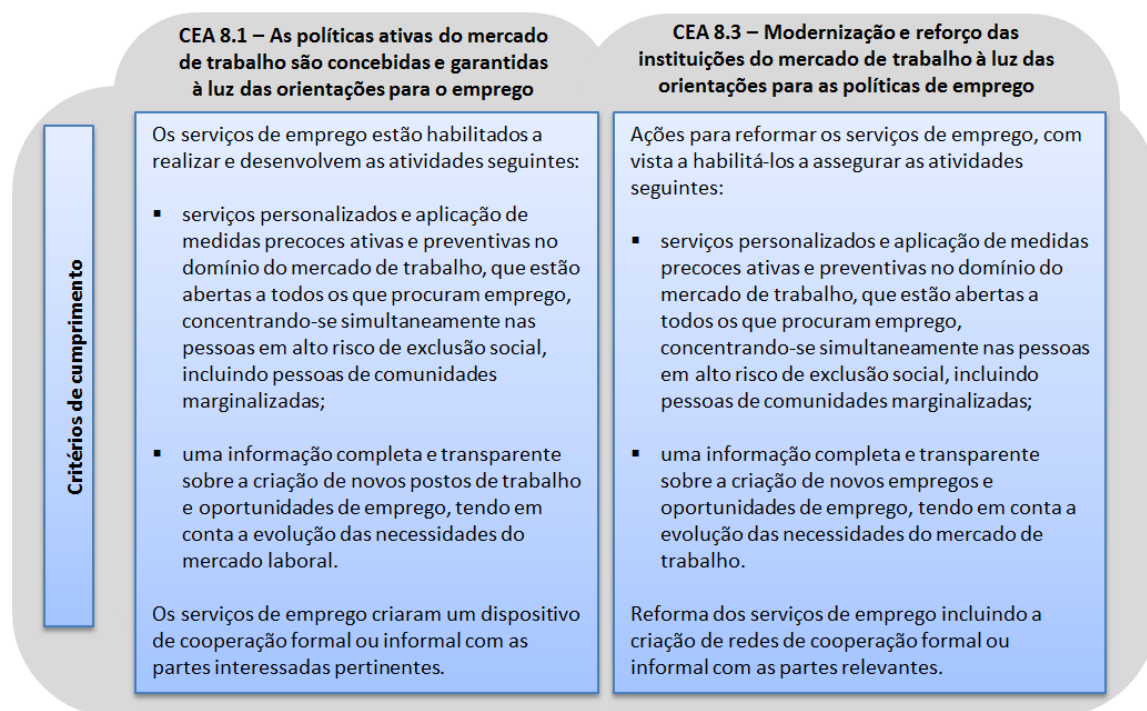
47. Foi o caso, por exemplo, das CEA 8.1, relativa à capacidade dos Estados-Membros para fornecer serviços de emprego personalizados e aplicar medidas ativas e preventivas no domínio do mercado de trabalho, e 8.3, relativa às medidas tomadas para pôr em prática

²⁶ Comissão Europeia, DG GROW, "Progress report on start-up procedures in 2016" (Relatório intercalar sobre os procedimentos de criação de empresas em 2016) (http://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/advice-opportunities/start-up-procedures_en).

²⁷ COM(2011) 615 final, de 6 de outubro de 2011, Proposta de regulamento sobre disposições comuns.

esses serviços. Na realidade, os critérios de avaliação subjacentes a estas duas condicionalidades *ex ante* excluem-se mutuamente, pois a CEA 8.3 representa uma CEA 8.1 não cumprida (ver **figura 6**).

Figura 6 – Exemplo de critérios de avaliação que se excluem mutuamente – CEA 8.1 e 8.3 relativas a políticas de emprego



Fonte: TCE com base no anexo XI do RDC.

48. Os Estados-Membros não podem, por conseguinte, considerar cumpridos os critérios da CEA 8.1, relativa à capacidade dos Estados-Membros para fornecer serviços de emprego personalizados e aplicar medidas ativas e preventivas no domínio do mercado de trabalho, e ao mesmo tempo tomar medidas para desenvolver capacidades que lhes permitam fornecer esses serviços, conforme exigido pela CEA 8.3. A análise efetuada pelo Tribunal a 14 PO revelou, contudo, que os PO em dois dos cinco Estados-Membros examinados (Polónia e Croácia²⁸) consideraram cumpridos os critérios relativos à CEA 8.1, mas atribuíram fundos da

²⁸ PO nacional croata no âmbito do FSE, "Recursos humanos eficientes", e PO polaco no âmbito do FSE, "Conhecimento, educação e crescimento".

UE à modernização dos serviços de emprego. No caso do PO polaco, o Tribunal constatou ainda que as autoridades nacionais avaliaram conjuntamente estas duas condicionalidades *ex ante*, tendo concluído que ambas estavam cumpridas.

49. O Tribunal observou também boas práticas nos domínios em que a Comissão apoiou proativamente os Estados-Membros no desenvolvimento das estratégias necessárias ao cumprimento de uma condicionalidade *ex ante*. A **caixa 1** apresenta um exemplo dessas práticas.

Caixa 1 – Apoio da Comissão no âmbito da CEA 1.1, "estratégias de especialização inteligente"

Os Estados-Membros que atribuíram fundos ao OT 1 "Reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação" têm de criar uma estratégia de especialização inteligente (RIS3) que incida em formas de reforçar as suas vantagens competitivas e o seu potencial de excelência a nível nacional ou regional. O apoio financeiro ao abrigo do OT 1 deve ser disponibilizado com o objetivo de promover a investigação e a inovação em domínios de especialização inteligente com potencial de crescimento.

Em vários casos, estas estratégias foram desenvolvidas com a ajuda da Comissão. Por exemplo, a Comissão contratou peritos para avaliar a RIS3 nacional da Irlanda e da Croácia e para desenvolver a RIS3 regional do PO regional espanhol da Andaluzia. Além disso, a Comissão incentivou os Estados-Membros a participarem em exames pelos pares. A Polónia, a Roménia e a Irlanda participaram no seminário nacional de exame pelos pares organizado pelo Centro Comum de Investigação da Comissão e pelas autoridades irlandesas em Dublin, em julho de 2014. O sistema de inovação e investigação espanhol foi objeto de um exame pelos pares, em agosto de 2014, realizado pelo Comité do Espaço Europeu da Investigação e da Inovação.

A Comissão incentivou também a participação de partes interessadas externas no desenvolvimento da RIS3 e na identificação de áreas geográficas de especialização. Além disso, a Comissão insistiu na necessidade de assegurar que as estratégias continham um nível suficiente de interação e cooperação entre as autoridades de gestão, as empresas e o meio académico na identificação e no seguimento de potenciais oportunidades de negócio.

Coordenação insuficiente das condicionalidades *ex ante* com o Semestre Europeu e com informações disponíveis de outros serviços da Comissão

50. Na avaliação das condicionalidades *ex ante*, a DG competente deve também ter em conta o conhecimento gerado noutros contextos, como o Semestre Europeu, ou as informações recolhidas por outras Direções-Gerais ou no âmbito das suas próprias atividades de acompanhamento.

A avaliação das condicionalidades *ex ante* pela Comissão não está em conformidade com as análises constantes dos relatórios por país no âmbito do Semestre Europeu

51. No quadro do Semestre Europeu, a Comissão publica relatórios por país e apresenta recomendações específicas por país por Estado-Membro. Esses relatórios por país apresentam uma análise anual dos desafios económicos e sociais que se colocam a todos os Estados-Membros da UE.

52. Contudo, ao avaliar a coerência e a adequação das informações fornecidas pelos Estados-Membros sobre as condicionalidades *ex ante*, a Comissão nem sempre teve em conta o seu conhecimento sobre questões estruturais dos Estados-Membros adquirido no âmbito do Semestre Europeu. Em agosto de 2014, a Comissão adotou orientações internas sobre as condicionalidades *ex ante* dos FEEI²⁹. Todavia, estas orientações não abordavam formas de assegurar uma avaliação coerente das condicionalidades *ex ante* e do Semestre Europeu.

53. A análise do Tribunal permitiu constatar, por exemplo, que três dos cinco Estados-Membros analisados (Polónia, Croácia e Espanha) consideraram cumprida a CEA 8.1, relativa à capacidade dos Estados-Membros para fornecer serviços de emprego personalizados e aplicar medidas ativas e preventivas no domínio do mercado de trabalho³⁰.

²⁹ Comissão Europeia, "*Internal Guidance on Ex ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds, Part I*" (Orientações internas sobre condicionalidades *ex ante* aplicáveis aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, parte I), versão 2.0, 29 de agosto de 2014.

³⁰ Regulamento (UE) nº 1303/2013, anexo XI, condicionalidade *ex ante* 8.1, critérios: serviços de emprego.

A Comissão aceitou esta avaliação apesar de os seus posteriores relatórios por país indicarem insuficiências significativas relacionadas com estes critérios (ver **caixa 2**).

Caixa 2 – Incoerências entre as condicionalidades *ex ante* e os relatórios específicos por país na avaliação da aplicação pelos Estados-Membros de políticas ativas do mercado de trabalho – exemplos da Polónia, Espanha e Croácia

No que diz respeito à Polónia, o relatório por país de 2015 publicado pela Comissão salientava as dificuldades persistentes do serviço público de emprego polaco em resolver adequadamente os problemas relacionados com o desempenho do mercado de trabalho devido à falta de recursos, ao funcionamento ineficiente, ao fraco acompanhamento, à coordenação insuficiente do sistema fragmentado e à falta de pessoal qualificado³¹.

Quanto à Croácia, o relatório por país de 2015 afirma que o serviço público de emprego croata tem uma baixa capacidade administrativa e que os processos operacionais prejudicam a sua capacidade de melhorar a eficácia das medidas das políticas ativas do mercado de trabalho e de reforçar o apoio aos grupos mais vulneráveis no mercado de trabalho.

Relativamente a Espanha, o relatório por país de 2016 refere que o serviço público de emprego tem pouca capacidade para prestar um aconselhamento individualizado eficaz e que não foram tomadas medidas específicas para aumentar o apoio, em especial às pessoas mais afastadas do mercado de trabalho³². Nas recomendações específicas por país relativas a 2014 e 2015³³ já tinha sido afirmado que este Estado-Membro realizou escassos progressos para acelerar a modernização dos serviços públicos de emprego e que, nos dois anos em questão, as autoridades nacionais foram instadas a adotar medidas para melhorar a qualidade e a eficácia da assistência e aconselhamento na procura de emprego.

54. Além disso, na sua Comunicação relativa à Análise Anual do Crescimento 2017, a Comissão observou que "[a]s reformas estruturais continuam por concluir em muitos

³¹ Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2015) 40 de 26.2.2015.

³² Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2016) 78 final de 26.2.2016.

³³ Recomendação do Conselho, de 14 de julho de 2015, relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2015 da Espanha e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Espanha para 2015 (JO C 272 de 18.8.2015, p. 46).

Estados-Membros e os resultados obtidos na sequência da aplicação das recomendações específicas por país são muitas vezes fragmentados. A modernização dos mercados do trabalho, dos produtos e dos serviços continua a ser uma prioridade em muitos Estados-Membros"³⁴.

As autoavaliações dos Estados-Membros sobre a conformidade dos auxílios estatais não eram coerentes com o acompanhamento regular pela DG Concorrência

55. Num outro relatório especial³⁵, o Tribunal determinou que alguns Estados-Membros que cumpriam a CEA geral 5 "Auxílios estatais" apresentavam um nível de cumprimento das regras em matéria de auxílios estatais inferior à dos que não a cumpriam. Não obstante, a Comissão não contestou a autoavaliação dos Estados-Membros.

A Comissão não contestou as autoavaliações dos Estados-Membros sobre o estado dos sistemas de acompanhamento apesar de ter conhecimento de atrasos significativos

56. Os requisitos aplicáveis ao sistema de indicadores de resultados necessário para acompanhar os progressos dos PO no sentido de alcançar os resultados, incluindo as disposições em matéria de recolha dos dados, estão definidos na CEA geral 7 "Sistemas estatísticos e indicadores de resultados" (ver anexo I). O RDC exige igualmente que as autoridades de gestão estabeleçam um sistema de registo e arquivo dos dados sobre cada operação que sejam necessários para os exercícios de monitorização, avaliação, gestão financeira, verificação e auditoria, incluindo os dados sobre os indicadores e metas intermédias³⁶. A Comissão interpreta este requisito como estando associado à existência de

³⁴ COM(2016) 725 final de 16.11.2016, p. 3.

³⁵ Relatório Especial nº 24/2016, "São necessários mais esforços para dar a conhecer melhor e fazer cumprir as regras relativas a auxílios estatais na política de coesão", ponto 105 (<http://eca.europa.eu>).

³⁶ Regulamento (UE) nº 1303/2013, artigo 125º, nº 2, alíneas d) e e); Regulamento Delegado (UE) nº 480/2014 da Comissão, de 3 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) nº 1303/2013, artigo 24º e anexo III (JO L 138 de 13.5.2014, p. 5).

um sistema informático³⁷. O Tribunal constatou que a avaliação da CEA geral 7 pelos Estados-Membros não é realizada de forma coerente em todos os PO, designadamente no que diz respeito à necessidade de um sistema de registo e arquivo dos dados de forma informatizada para cumprir esta condicionalidade *ex ante* geral (ver **caixa 3**).

Caixa 3 - Condicionalidade *ex ante* geral 7 não cumprida porque os sistemas de registo e arquivo dos dados dos PO da Roménia não estavam operacionais

As autoridades romenas consideraram que o critério da CEA geral 7 "disposições para a realização e agregação dos dados estatísticos em tempo útil" não estava em vigor à data da adoção do AP e dos PO. Por conseguinte, esta condicionalidade *ex ante* foi considerada não cumprida. O principal motivo foi a incapacidade de o sistema informático cumprir os requisitos estipulados no artigo 125º do RDC, ou seja, o registo e arquivo eletrónico de todas as informações sobre indicadores exigidas pelos regulamentos adotados. Desde então, as autoridades comunicam mensalmente à Comissão informações sobre a evolução do seu sistema informático.

57. Esta condicionalidade *ex ante* geral é aplicável a todos os Estados-Membros e a todos os PO. À data da sua adoção, cerca de um terço dos PO (126 de 387) em 19 dos 28 Estados-Membros não cumpriam esta condição. Os dados de acompanhamento da Comissão mostraram que, em fevereiro de 2017, havia ainda cerca de 20% de todos os PO que não cumpriam este requisito. Em meados de setembro de 2017, esta condicionalidade *ex ante* geral continuava por cumprir apenas em 13 PO.

58. Dez dos 14 PO analisados na auditoria do Tribunal consideraram a condicionalidade *ex ante* cumprida e os restantes quatro consideraram-na parcialmente cumprida. No entanto, no final de 2016, 12 destes 14 PO não dispunham de um sistema informático plenamente operacional relacionado com indicadores e metas intermédias. Contudo, sem

³⁷ Comissão Europeia, "Guidance on Ex ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds" (Orientações sobre as condicionalidades *ex ante* para os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento), parte II, de 13 de fevereiro de 2014, e "FAQ on ex ante conditionalities relating to statistics" (Perguntas frequentes sobre condicionalidades *ex ante* relacionadas com estatísticas) (http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/guidance/).

um sistema informático desse tipo, como exigido no artigo 125º, nº 2, alínea d), do RDC, não é possível acompanhar a execução de um PO de forma eficiente em termos de custos.

59. Estes exemplos mostram também que o cumprimento de uma condicionalidade *ex ante* não corresponde necessariamente a um melhor desempenho no terreno e levantam dúvidas sobre se o atual método de utilização de condicionalidades *ex ante* será eficaz para alcançar uma melhor utilização das despesas da coesão.

A Comissão não suspendeu os pagamentos nos casos em que os planos de ação não foram concluídos

60. O RDC permite à Comissão suspender a totalidade ou parte dos pagamentos intermédios se os Estados-Membros não concluírem as ações necessárias para cumprir as condicionalidades *ex ante* aplicáveis.

61. A Comissão decidiu não aplicar a suspensão dos pagamentos aos PO apesar de um número elevado de planos de ação não ter sido concluído e de muitas condicionalidades *ex ante* não terem sido cumpridas. Ao mesmo tempo, 13 Estados-Membros (Croácia, Chipre, República Checa, França, Grécia, Itália, Letónia, Malta, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia e Espanha) aplicaram autossuspensões relacionadas com prioridades de investimento selecionadas relativamente a 78 PO.

62. O Tribunal estima que o orçamento afetado por estas autossuspensões seja de aproximadamente 2,3 mil milhões de euros do financiamento do FSE e cerca de 4,7 mil milhões de euros do financiamento do FEDER e do FC. Estes valores correspondem a 2% do financiamento total da UE para o FEDER, o FC e o FSE para o período de 2014-2020, ou a 3,5% do financiamento total da UE inicialmente coberto pelos planos de ação.

O RDC não contém disposições sobre a aplicação ou o acompanhamento/a avaliação das condicionalidades *ex ante* depois de 2016

63. No que diz respeito aos PO cujas condicionalidades *ex ante* ainda não estavam cumpridas no final de 2016, é necessário que os Estados-Membros envidem esforços suplementares para executar os planos de ação e que a Comissão oriente, acompanhe e confirme o cumprimento das condicionalidades *ex ante*.

64. Contudo, o RDC não contém disposições que exijam aos Estados-Membros o acompanhamento e a elaboração de relatórios sobre a aplicação das condicionalidades *ex ante* depois de 2016. Também a Comissão não tem responsabilidades a este respeito. O Tribunal constata igualmente que a Comissão não pode impor correções financeiras pelo incumprimento das condicionalidades *ex ante*. Por conseguinte, o impacto das condicionalidades *ex ante* dependerá em larga medida da apropriação e do compromisso dos Estados-Membros no que se refere à sua manutenção e à continuação do trabalho tendo em vista o seu cumprimento depois de 2016.

65. O Tribunal observou também que o RDC não exige o acompanhamento ou a avaliação do impacto das condicionalidades *ex ante* na execução efetiva das despesas da coesão e na concretização de melhores resultados.

A reserva de desempenho proporciona um incentivo insuficiente a uma maior orientação dos PO para os resultados, sendo pouco provável que dê origem a uma reafetação significativa das despesas da coesão a programas com melhor desempenho

66. O quadro de desempenho e a reserva de desempenho associada devem proporcionar um incentivo eficaz à concretização das realizações e dos resultados pretendidos e, se necessário, permitir a reafetação dos fundos da UE para que as despesas da coesão disponíveis sejam utilizadas de forma mais eficaz.

67. O Tribunal verificou se:

- o requisito regulamentar de colocar uma determinada percentagem dos fundos da UE numa reserva de desempenho foi cumprido no que respeita ao FEDER, ao FC e ao FSE (6%) no seu conjunto e a cada um dos 14 PO examinados (entre 5% e 7% por eixo prioritário);
- as condições para uma afetação definitiva da reserva em 2019 são suficientemente exigentes e se as suspensões de pagamento e as correções financeiras podem ser utilizadas com eficácia para penalizar um desempenho insuficiente;
- os indicadores de desempenho utilizados para decidir sobre a afetação definitiva da reserva de desempenho são sólidos e se, com base em provas adicionais solicitadas às

autoridades nacionais competentes e por estas fornecidas, as metas intermédias e os objetivos finais dos indicadores incluídos nos quadros de desempenho no âmbito do OT 1 e do OT 8 em 14 PO examinados cumprem os requisitos regulamentares.

O objetivo regulamentar de 6% para a reserva de desempenho do FEDER, do FC e do FSE foi alcançado

68. Foi criada uma reserva de desempenho em 299 de 391 PO (76%). A análise do Tribunal confirmou que os Estados-Membros afetaram cerca de 20 mil milhões de euros, de um financiamento total da UE de 335 mil milhões de euros dos respetivos PO, a estas reservas de desempenho para o período de 2014-2020.

69. Este montante corresponde a 6% da afetação total ao FEDER, ao FC e ao FSE no âmbito do objetivo "Investimento no crescimento e no emprego", excluindo os recursos estipulados pelo RDC³⁸.

O quadro e a reserva de desempenho são obrigatórios e aplicáveis à maioria dos eixos prioritários

70. Em comparação com os períodos de programação anteriores, a reserva de desempenho obrigatória foi reintroduzida no período de programação de 2014-2020 e deve ser aplicada à maior parte dos eixos prioritários (exceto em matéria de assistência técnica, da IEJ e de programas da Iniciativa PME). Além disso, os mecanismos para a sua afetação são claros desde o início. Os critérios, ou seja, os indicadores para a sua afetação, foram definidos antecipadamente, sendo deduzidos da lógica de intervenção nos programas. Trata-se de uma alteração positiva. No entanto, o Tribunal observou, ao mesmo tempo, que os indicadores que determinam a afetação definitiva da reserva mantêm-se em grande medida orientados para os recursos e as realizações. Esta situação não garante melhores resultados.

³⁸ Regulamento (UE) nº 1303/2013, artigo 20º.

O quadro de desempenho continua centrado nas despesas e nas realizações

71. Os Estados-Membros podem demonstrar a evolução na execução do programa através de metas intermédias e objetivos finais de três tipos de indicadores: financeiros, de realizações e de resultados. Estes indicadores podem ser complementados pelas principais etapas de execução para avaliar os projetos já em curso ou com início programado, mas em que é pouco provável alcançar realizações até dezembro de 2018. Globalmente, estes indicadores devem ser representativos das ações no âmbito do eixo prioritário. Esta representatividade foi definida como correspondendo a pelo menos metade da dotação financeira do eixo prioritário em causa³⁹.

Quase nenhum indicador de resultados no quadro de desempenho

72. No entanto, globalmente, o quadro de desempenho de 2014-2020 não está significativamente mais orientado para os resultados do que outros mecanismos semelhantes do período anterior⁴⁰. Na verdade, o Tribunal constatou que a Comissão recomendou inclusivamente que não se utilizassem indicadores de resultados no âmbito do FEDER/FC, pois estes devem ser alcançados a mais longo prazo e podem ser fortemente influenciados por fatores externos⁴¹. Ainda no âmbito do FSE, embora os indicadores de resultados do FSE reflitam as realizações imediatas dos projetos, os Estados-Membros quase não utilizaram indicadores de resultados no quadro de desempenho.

73. Os PO têm de conter um quadro de desempenho para cada eixo prioritário discriminado por categoria de região, quando aplicável⁴². Por conseguinte, o Tribunal analisou também os

³⁹ Regulamento de Execução (UE) nº 215/2014 da Comissão, artigo 5º, nº 1.

⁴⁰ Relatório Especial nº 20/2014, pontos 26 e 44-46; Relatórios Anuais relativos ao exercício de 2013, capítulo 10.

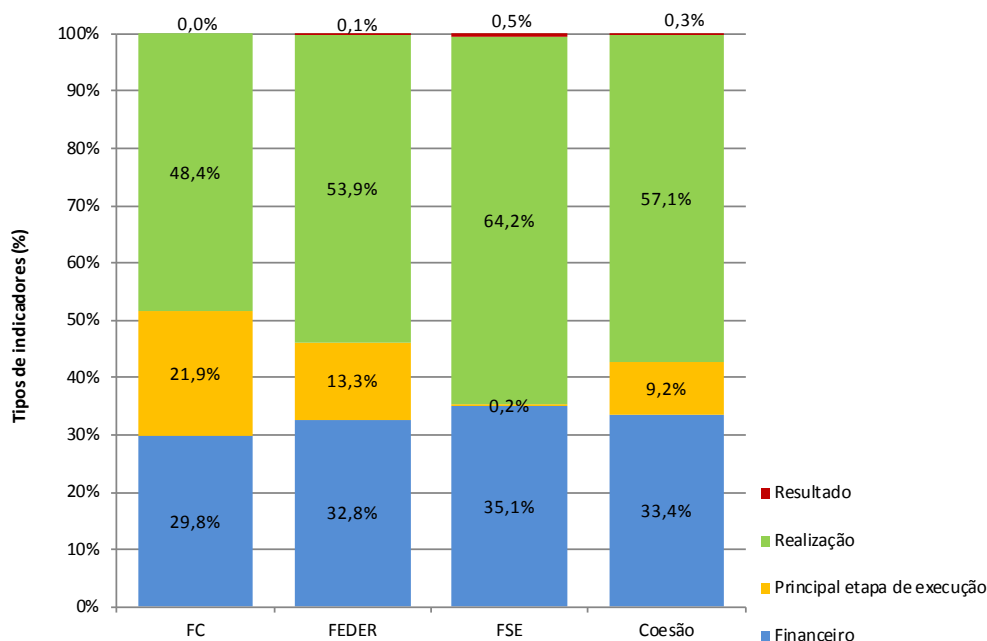
⁴¹ Comissão Europeia, "*Guidance fiche on performance framework review and reserve in 2014-2020*" (Ficha de orientação sobre a avaliação do quadro de desempenho e a reserva de desempenho em 2014-2020), versão 1, 9 de abril de 2013, p. 5.

⁴² Regulamento de Execução (UE) nº 288/2014 da Comissão, de 25 de fevereiro de 2014, que estabelece normas específicas em conformidade com o Regulamento (UE) nº 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 87 de 22.3.2014, p. 1).

requisitos de comunicação de informações para os indicadores selecionados de cada eixo prioritário, quando necessário discriminados por categoria de região, de todos os PO no âmbito do FEDER, do FC e do FSE adotados para o período de programação de 2014-2020, a fim de obter uma visão geral dos tipos de indicadores e dos respectivos requisitos de comunicação⁴³. Esta análise exclui também os indicadores utilizados nos quadros de desempenho que não estão associados à reserva de desempenho.

74. A **figura 7** mostra que a grande maioria dos indicadores utilizados no quadro de desempenho ao abrigo da política de coesão diz respeito às realizações (57,1%), às principais etapas de execução (9,2%) e aos indicadores financeiros (33,4%). Em conjunto, constituem 99,7% de todos os indicadores comunicados utilizados nos quadros de desempenho dos vários eixos prioritários. A utilização de indicadores de resultados é pouco relevante (0,3%).

Figura 7 – Quadro de desempenho 2014-2020 dos PO no âmbito do FEDER, do FC e do FSE: percentagem dos tipos de indicadores utilizados por fundo



Fonte: TCE com base nos dados provenientes da aplicação informática Infoview da Comissão.

⁴³ Relatório Especial nº 2/2017, pontos 88-91.

As principais etapas de execução que medem a capacidade de dar início à execução do programa são o principal indicador para cerca de um quinto dos fundos da UE

75. As principais etapas de execução são utilizadas apenas no âmbito do FEDER e do FC, dado que, ao contrário do que acontece no caso do FSE, os indicadores de realizações medem as intervenções totalmente executadas⁴⁴. As principais etapas de execução foram definidas nos programas de 22 Estados-Membros e aplicam-se a cerca de um quinto de todos os eixos prioritários com quadro de desempenho. Estas principais etapas de execução, juntamente com os indicadores financeiros, são os únicos indicadores que desencadeiam a afetação definitiva de aproximadamente um quinto do financiamento total da UE sujeito a reserva de desempenho. Nestes casos, a afetação definitiva da reserva de desempenho recompensará essencialmente a capacidade de dar início à execução do programa e não o desempenho das intervenções propriamente ditas.

76. Estes factos demonstram que os indicadores incluídos no quadro de desempenho para o período de 2014-2020 continuam centrados nas despesas (indicador financeiro) e na execução (indicadores de realizações). Na verdade, relativamente a uma grande parte do financiamento da UE, esses indicadores apenas medem se a execução do programa já teve início, mas não fornecem informações sobre realizações ou resultados (principais etapas de execução). No seu relatório especial que analisa os programas de desenvolvimento rural para o período de 2014-2020, o Tribunal constatou que a reserva de desempenho no domínio do desenvolvimento rural também está centrada nos recursos⁴⁵.

As metas intermédias e os objetivos finais nem sempre são fundamentados

77. O Tribunal examinou também a conceção do quadro de desempenho de 35 eixos prioritários dos 14 PO abrangidos. O Tribunal considerou as metas intermédias e os objetivos finais dos indicadores de desempenho coerentes com a natureza e o carácter dos objetivos específicos do eixo prioritário e, na grande maioria dos casos, pertinentes e capazes de

⁴⁴ Relatório Especial nº 2/2017, pontos 102-109 e quadro 4.

⁴⁵ Relatório Especial nº 16/2017, pontos 55-59.

medir uma parte significativa das ações desenvolvidas ao abrigo de um determinado eixo prioritário (ou seja, representando mais de metade da dotação financeira do eixo prioritário).

78. As conclusões do Tribunal são mais heterogéneas no que diz respeito aos valores definidos para os objetivos finais. Em geral, as autoridades de gestão justificaram esses valores fazendo referência a intervenções passadas ou presentes ou, quando não estavam disponíveis valores empíricos, com base em estimativas.

79. Relativamente a cerca de um quarto dos indicadores constantes do quadro de desempenho dos PO auditados (28%), o Tribunal não conseguiu tirar conclusões sobre a exatidão do valor, quer porque a metodologia de cálculo não pôde ser verificada, quer porque não havia explicações pormenorizadas sobre os custos unitários ou os pressupostos utilizados. O Tribunal considera também que 18% das restantes metas intermédias e objetivos finais não são realistas e/ou realizáveis, uma vez que foram incorretamente calculados ou considerados subestimados (ver [anexo III](#)). Na [caixa 4](#) é apresentado um exemplo de pressupostos não fundamentados.

Caixa 4 - Exemplo de valores que não foi possível verificar relativamente aos dois PO de Espanha, "Crescimento inteligente" e "Andaluzia FEDER"

No caso dos dois PO de Espanha no âmbito do FEDER examinados, não foi possível confirmar os objetivos finais e as metas intermédias definidos para os quadros de desempenho relacionados com o objetivo temático 1. As autoridades espanholas divulgaram a metodologia utilizada para a estimativa dos valores, mas não forneceram dados que permitissem verificar os valores definidos nos PO adotados. Foi levantado um problema semelhante nos respetivos relatórios de avaliação *ex ante* dos PO, afirmando que seriam necessárias mais informações para validar o quadro de desempenho⁴⁶.

80. Em conjunto, esta situação significa que em cerca de 46% dos 128 casos examinados subsistem dúvidas quanto ao facto de as metas intermédias e/ou objetivos finais

⁴⁶ Página 205 do relatório de avaliação *ex ante* do PO "Crescimento inteligente" e página 93 do relatório de avaliação *ex ante* do PO Andaluzia FEDER.

especificados para a libertação da reserva de desempenho serem realistas e realizáveis (ver **anexo III**).

A reserva de desempenho pode ser definitivamente afetada mesmo que os valores das metas intermédias não sejam plenamente atingidos até 2018

81. A reserva de desempenho só pode ser definitivamente afetada mediante a realização das metas intermédias especificadas no quadro de desempenho dos PO⁴⁷. No que diz respeito aos 14 PO examinados, havia pelo menos duas metas intermédias especificadas.

82. O Tribunal observou, contudo, que a reserva de desempenho também pode ser definitivamente afetada mesmo que os valores das metas intermédias não sejam plenamente atingidos até dezembro de 2018. Caso existam:

- dois indicadores, as metas intermédias são consideradas cumpridas⁴⁸ se os dois indicadores tiverem atingido, pelo menos, 85% do valor da meta intermédia;
- mais de dois indicadores, um dos indicadores pode atingir apenas 75% do valor da meta intermédia, enquanto os restantes têm de alcançar 85%. É o que acontece em 60% dos eixos prioritários com quadros de desempenho.

A análise de desempenho pode, no máximo, dar origem a uma reafetação no Estado-Membro em causa

83. Se os indicadores não atingirem estes valores mínimos das metas intermédias, a análise de desempenho resultará na reafetação da reserva de desempenho às prioridades que alcançaram os respetivos valores das metas intermédias e/ou, em caso de incapacidade grave para atingir os valores da meta intermédia, pode dar origem à suspensão dos pagamentos.

⁴⁷ Regulamento (UE) nº 1303/2013, artigo 22º, nº 3.

⁴⁸ Regulamento de Execução (UE) nº 215/2014 da Comissão, artigo 6º, nº 2.

84. O **anexo IV** apresenta uma síntese das regras pormenorizadas aplicáveis à avaliação das metas intermédias e dos objetivos finais.

85. A reafetação da reserva de desempenho é efetuada a nível nacional: os fundos podem ser reafetados aos eixos prioritários no âmbito de um PO ou aos eixos prioritários de outros PO do Estado-Membro. Por conseguinte, não existe o risco de os Estados-Membros perderem o financiamento da UE. Em relatórios anteriores, o Tribunal já referiu que constitui um desafio obter bons resultados qualitativos a partir de regimes em que os fundos são pré-afetados entre os Estados-Membros⁴⁹.

86. Sob reserva da aprovação da Comissão, os Estados-Membros também têm flexibilidade para decidir a forma como a reafetação será realizada: a Polónia, por exemplo, declarou no seu AP que a reserva de desempenho de cerca de 5 mil milhões de euros será reafetada com base num concurso nacional entre PO (ver **caixa 5**).

Caixa 5 – Reafetação dos fundos da reserva de desempenho: exemplo do sistema concorrencial da Polónia

Se as prioridades não atingirem as suas metas intermédias, os fundos da reserva de desempenho da Polónia serão reunidos num fundo comum nacional para serem reafetados a prioridades com bom desempenho, desde que preencham os seguintes critérios: i) cumprem as restrições estabelecidas na regulamentação pertinente da UE (por exemplo, os requisitos de concentração temática⁵⁰); ii) o aumento da afetação de fundos é justificado com base em relatórios/avaliações relativos à execução, a alterações da situação socioeconómica e à capacidade administrativa e de absorção. A reafetação dos fundos não está limitada às prioridades do mesmo PO, podendo ser efetuada entre prioridades de diferentes PO, desde que as prioridades cumpram os dois conjuntos de critérios. No entanto, a possibilidade de deixar as afetações para determinado programa será considerada em primeiro lugar.

⁴⁹ Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, ponto 10.4, e Relatório Anual relativo ao exercício de 2014, ponto 3.57.

⁵⁰ Relatório Especial nº 2/2017, caixa 1.

Suspensões e correções financeiras por desempenho insuficiente sujeitas a condições restritivas

Suspensões de pagamento durante a execução do programa

87. Podem ser impostas suspensões nos casos em que os indicadores incluídos no quadro de desempenho não atingem, pelo menos, 65% dos valores das suas metas intermédias. Além disso, o fraco desempenho deve ter origem em insuficiências de execução claramente identificadas. A suspensão deve ser levantada assim que o Estado-Membro tenha tomado as medidas corretivas necessárias⁵¹.

88. Além disso, o Estado-Membro tem a possibilidade de rever o valor definido para a meta intermédia caso se verifique uma mudança significativa nas condições económicas, ambientais e do mercado de trabalho num Estado-Membro ou numa região⁵². Num relatório especial anterior, o Tribunal já tinha constatado que os Estados-Membros utilizaram esta opção no período de 2007-2013 para baixar os seus valores-alvo para os resultados reais pouco antes do encerramento⁵³.

89. O Tribunal constata ainda que o incumprimento das metas intermédias dos indicadores de resultados não pode desencadear a suspensão dos pagamentos durante a execução do programa⁵⁴.

Correções financeiras no encerramento

90. No encerramento, a Comissão pode também impor correções financeiras líquidas caso os indicadores incluídos no quadro de desempenho tenham alcançado menos de 65% dos valores definidos para os objetivos finais nos PO para 2023. Não podem ser impostas

⁵¹ Regulamento (UE) nº 1303/2013, artigo 142º, nº 1, alínea f).

⁵² Regulamento (UE) nº 1303/2013, anexo II.

⁵³ Relatório Especial nº 20/2014, "O apoio do FEDER às PME no domínio do comércio eletrónico foi eficaz?", pontos 23-25 (<http://eca.europa.eu>).

⁵⁴ Regulamento (UE) nº 1303/2013, considerando 22 e artigo 22º, nº 6.

correções financeiras no encerramento se o nível do desempenho insuficiente for superior a 65%.

91. As correções financeiras também não se aplicam em caso de desempenho insuficiente relacionado com os resultados ou se o incumprimento dos objetivos finais se dever a um conjunto de fatores externos definidos no RDC, como fatores socioeconómicos ou ambientais, mudanças significativas nas condições económicas ou ambientais no Estado-Membro em questão ou por motivos de força maior⁵⁵. Os fatores externos que não sejam especificamente mencionados na legislação devem ser analisados caso a caso e podem levar a uma redução de até 50% do nível das correções financeiras⁵⁶. Para determinar o nível de impacto dos fatores externos em questão, é necessário efetuar avaliações.

92. Além disso, a aplicação de correções financeiras deve ter em conta o princípio da proporcionalidade e o nível de absorção do PO. Quanto ao primeiro, o nível da correção pode ser reduzido sem um limite predefinido se a correção financeira for considerada desproporcionada. Para o segundo, a legislação prevê que as correções financeiras sejam aplicadas apenas em relação às prioridades cuja taxa de realizações corresponde a menos de dois terços dos valores do objetivo final. O nível da correção financeira será determinado com base no coeficiente concretização/absorção (ver anexo IV).

As condições regulamentares para medidas corretivas por desempenho insuficiente são demasiado restritivas

93. Conforme já referido num relatório especial anterior, durante o período de 2014-2020 a Comissão pode, pela primeira vez, impor suspensões de pagamentos e correções financeiras por motivo de desempenho insuficiente. O Tribunal considera que este é um primeiro passo

⁵⁵ Regulamento (UE) nº 1303/2013, considerando 22 e artigo 22º, nº 7.

⁵⁶ Regulamento Delegado (UE) nº 480/2014 da Comissão, artigo 3º, nº 3.

na direção certa⁵⁷. Contudo, as condições regulamentares para invocar estas medidas corretivas e preventivas são demasiado restritivas, o que torna altamente improvável que a Comissão venha alguma vez a estar em condições de impor uma suspensão de pagamento ou uma correção financeira por desempenho insuficiente no período de 2014-2020.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

As condicionalidades ex ante proporcionaram um quadro coerente para avaliar a disponibilidade dos Estados-Membros para executarem a política de coesão, mas não é claro em que medida conduziram, efetivamente, a mudanças no terreno

94. As condicionalidades *ex ante* exigem que um Estado-Membro cumpra determinadas condições antes do início da execução do programa ou até ao final de 2016, o mais tardar. Trata-se de uma inovação positiva na política de coesão.

95. Os Estados-Membros consideraram que, à data de adoção dos PO, quase dois terços (65%) das condicionalidades *ex ante* temáticas estavam cumpridos. Verificaram-se, no entanto, diferenças significativas entre Estados-Membros e entre condicionalidades *ex ante*. Por exemplo, oito das 29 condicionalidades *ex ante* temáticas estavam cumpridas em menos de metade dos Estados-Membros e quatro em menos de um quarto.

96. Verificaram-se igualmente progressos lentos na conclusão dos planos de ação adotados pelos Estados-Membros relativos às condicionalidades *ex ante* não cumpridas: em fevereiro de 2017, 380 dos 761 planos de ação (50%) ainda não tinham sido concluídos, com base nos dados de acompanhamento da Comissão. Esta percentagem diminuiu para 8% segundo os mesmos dados da Comissão, na sequência da receção dos relatórios anuais de execução e dos relatórios intercalares em junho e agosto de 2017, respetivamente. Apenas três Estados-Membros completaram todos os seus planos de ação (Finlândia, Letónia e Lituânia) até fevereiro de 2017. No mesmo período, dez Estados-Membros (Bulgária, Espanha, Grécia, Croácia, Hungria, Itália, Eslováquia, Irlanda, Suécia e Luxemburgo) concluíram menos de

⁵⁷ Relatório Especial nº 4/2017, "Proteção do orçamento da UE contra despesas irregulares: a Comissão fez uma utilização crescente de medidas preventivas e correções financeiras no domínio da coesão ao longo do período de 2007-2013", pontos 134-135 (<http://eca.europa.eu>).

metade dos respetivos planos de ação. Os progressos mais lentos na conclusão de todos os planos de ação pertinentes verificaram-se nas condicionalidades *ex ante* respeitantes ao incumprimento das regras nacionais e da UE em matéria de contratos públicos e auxílios estatais, que constituem duas das principais fontes das irregularidades na política de coesão. Como aspeto positivo, o Tribunal estima que a percentagem das despesas da coesão afetada pelas condicionalidades *ex ante* temáticas não cumpridas diminuiu de um máximo de 57% para um máximo de 27%. Em meados de setembro de 2017, segundo a Comissão 11 Estados-Membros (Bélgica, República Checa, Estónia, Finlândia, Letónia, Lituânia, Países Baixos, Portugal, Suécia, Eslovénia e Eslováquia) tinham concluído todos os seus planos de ação.

97. Na avaliação das condicionalidades *ex ante*, a Comissão não teve plenamente em conta o conhecimento gerado noutros contextos, como o Semestre Europeu, e as informações recolhidas pelas suas Direções-Gerais ou no âmbito das suas próprias atividades de acompanhamento. O Tribunal detetou vários exemplos de avaliações incoerentes, o que pode indicar também falta de rigor quando da validação das autoavaliações dos Estados-Membros, muitas vezes exageradamente positivas e incoerentes. Parte do problema diz respeito ao facto de os critérios especificados no RDC para a avaliação do cumprimento das condicionalidades *ex ante* serem frequentemente de natureza genérica, deixando assim uma margem considerável de interpretação. Em particular, muitas vezes não referem objetivos específicos quantificáveis, mesmo nos casos em que seria possível utilizar objetivos derivados de legislação da UE já existente.

98. A Comissão não suspendeu a totalidade ou parte dos pagamentos intermédios, embora alguns Estados-Membros não tivessem cumprido as condicionalidades *ex ante* aplicáveis. 13 Estados-Membros aplicaram autossuspensões relacionadas com prioridades de investimento selecionadas no âmbito de 78 PO, correspondentes a cerca de 2,3 mil milhões de euros de financiamento do FSE e a aproximadamente 4,7 mil milhões de euros de financiamento do FEDER e do FC. Simultaneamente, um grande número de planos de ação não foi considerado concluído e muitas condicionalidades *ex ante* não estavam cumpridas em fevereiro de 2017. Os Estados-Membros tinham de apresentar os seus relatórios intercalares e de execução sobre a situação das condicionalidades *ex ante* até meados

de 2017. Com base nesses relatórios, a Comissão pode impor a suspensão dos pagamentos, mas ainda não o fez.

99. De um modo geral, os Estados-Membros visitados encaravam as condicionalidades *ex ante* como um instrumento útil de autoavaliação.

100. Todavia, as condicionalidades *ex ante* refletem apenas a situação específica no momento da adoção dos PO ou, no caso das que não foram consideradas cumpridas, o mais tardar em dezembro de 2016. O RDC não exige um acompanhamento do estado das condicionalidades *ex ante* depois de 2016. Este facto irá dificultar a tarefa da Comissão de avaliar se estas condicionalidades fizeram efetivamente diferença no terreno quando elaborar a proposta legislativa para o período de programação posterior a 2020. A Comissão também não pode impor correções financeiras pelo incumprimento das condicionalidades *ex ante*. A eficácia das condicionalidades *ex ante* e o seu impacto na utilização eficaz dos FEEI durante todo o período de programação dependerão do empenho e da apropriação dos Estados-Membros no que se refere à sua manutenção e aplicação.

A reserva de desempenho proporciona um incentivo insuficiente a uma maior orientação dos PO para os resultados, sendo pouco provável que dê origem a uma reafetação significativa das despesas da coesão a programas com melhor desempenho

101. Foi criada uma reserva de desempenho em 299 de 391 PO (76%). A análise do Tribunal confirmou que os Estados-Membros afetaram cerca de 20 mil milhões de euros, de um financiamento total da UE de 335 mil milhões de euros dos respetivos PO, a estas reservas de desempenho para o período de 2014-2020. Este montante corresponde a 6% da afetação total do FEDER, do FC e do FSE no âmbito do objetivo "Investimento no crescimento e no emprego", excluindo os recursos estipulados pelo RDC.

102. Em comparação com os períodos de programação anteriores, o quadro e a reserva de desempenho são obrigatórios e têm de ser aplicados à maior parte dos eixos prioritários. Além disso, os mecanismos para a sua atribuição são claros desde o início e os critérios para a sua afetação são deduzidos da lógica de intervenção nos programas e têm sido antecipadamente identificados. Trata-se de uma alteração positiva.

103. A reserva de desempenho só pode ser definitivamente afetada mediante a realização das metas intermédias especificadas no quadro de desempenho dos PO. Não obstante, os valores especificados para cada uma destas metas intermédias não têm de ser plenamente alcançados até 2018.

104. Se as metas intermédias não atingirem estes valores mínimos, a análise de desempenho pode dar origem à reafetação da reserva de desempenho aos eixos prioritários que alcançaram as respetivas metas intermédias relativas a realizações, principais fases de execução e indicadores financeiros e/ou, em caso de incapacidade grave para atingir as metas intermédias, na suspensão dos pagamentos. Uma suspensão de pagamento durante a execução do programa não pode, contudo, ser desencadeada por incumprimento das metas intermédias dos indicadores de resultados. Em conjunto, estas disposições tornam pouco provável que a reserva de desempenho dê origem a uma reafetação significativa das despesas da coesão a programas com melhor desempenho.

105. De qualquer forma, a reafetação da reserva de desempenho é possível apenas a nível nacional: os fundos podem ser reafetados a prioridades no âmbito de um PO ou a prioridades de outros PO do mesmo Estado-Membro. Por conseguinte, os Estados-Membros não correm o risco de perder qualquer financiamento da UE em resultado da análise de desempenho a realizar em 2019.

106. A grande maioria dos indicadores que constituem a base de afetação da reserva de desempenho diz respeito às realizações (57,1%), aos indicadores financeiros (33,4%) e às principais etapas de execução (9,2%), sendo a utilização de indicadores de resultados pouco relevante (0,3%). Este facto demonstra que o quadro de desempenho de 2014-2020 continua essencialmente centrado nas despesas e nas realizações dos projetos e não na obtenção de resultados.

107. Além disso, nos casos em que as principais etapas de execução são utilizadas no quadro de desempenho, a afetação definitiva da reserva de desempenho recompensará essencialmente a capacidade de dar início à execução e não o desempenho das intervenções propriamente ditas. Estas etapas foram utilizadas em cerca de um quinto (22%) do financiamento da UE sujeito a reserva de desempenho.

108. Relativamente a cerca de um quarto dos indicadores incluídos no quadro de desempenho dos PO examinados (28%), o Tribunal não conseguiu tirar conclusões sobre a exatidão do valor da meta intermédia, quer porque a metodologia de cálculo não pôde ser verificada, quer porque não havia explicações pormenorizadas sobre os custos unitários ou os pressupostos utilizados. O Tribunal considera também que cerca de 18% das restantes metas intermédias e objetivos finais não são realistas e/ou realizáveis ou suficientemente ambiciosos. Em conjunto, esta situação significa que em cerca de 46% dos casos subsistem dúvidas quanto às metas intermédias e/ou aos objetivos finais especificados para a libertação da reserva de desempenho.

109. Por último, no período de 2014-2020, a Comissão pode, pela primeira vez, impor suspensões de pagamentos e correções financeiras por desempenho insuficiente. O Tribunal considera que este é um primeiro passo na direção certa. Contudo, as condições regulamentares para invocar estas medidas corretivas são demasiado restritivas, o que torna altamente improvável que a Comissão venha alguma vez a estar em condições de impor uma suspensão de pagamento ou uma correção financeira por desempenho insuficiente no período de 2014-2020.

Recomendações do Tribunal para o período posterior a 2020

110. O Tribunal não considera que a introdução de alterações regulamentares durante o atual período de 2014-2020 relativamente a qualquer um dos instrumentos fosse eficiente em termos de custos. Não obstante, insta os Estados-Membros a concluírem, e a Comissão a avaliar, os planos de ação acordados e a continuarem a cumprir todas as condicionalidades *ex ante*. Além disso, as disposições em vigor relativas à reserva de desempenho devem ser utilizadas para evitar tanto quanto possível o desperdício de fundos.

111. As recomendações do Tribunal dizem respeito, por conseguinte, ao período posterior a 2020, durante o qual os dois instrumentos, a serem mantidos, devem ser reforçados de modo a aumentar a probabilidade de contribuírem para uma utilização mais eficaz das despesas da coesão.

Recomendação 1 – Continuar a desenvolver condicionalidades *ex ante* para o período posterior a 2020

Para a sua proposta legislativa relativa ao período posterior a 2020, a Comissão deve desenvolver as condicionalidades *ex ante* enquanto instrumento para avaliar a disponibilidade dos Estados-Membros para executarem os fundos da UE e, em especial,

- a) reavaliar a pertinência e a utilidade de cada uma das condicionalidades *ex ante* para 2014-2020, eliminar sobreposições e manter apenas as que podem verdadeiramente ter impacto na realização efetiva dos objetivos políticos;
- b) assegurar a coerência das condicionalidades *ex ante* relativas ao período posterior a 2020 com o Semestre Europeu;
- c) sempre que possível, definir critérios de avaliação claros com objetivos mensuráveis para assegurar o entendimento comum do que é necessário alcançar;
- d) exigir o cumprimento e a aplicação das condicionalidades *ex ante* durante o período de programação e acompanhá-lo tendo em conta a possível carga administrativa.

Prazo de execução: durante a elaboração das propostas legislativas para o período posterior a 2020.

Recomendação 2 – Ponderar a possibilidade de transformar a reserva de desempenho para o período posterior a 2020 num instrumento mais orientado para os resultados

Na sua proposta legislativa relativa ao período posterior a 2020, a Comissão deve transformar a reserva de desempenho num instrumento mais orientado para os resultados que afete fundos aos programas que obtiveram bons resultados e ponderar, em especial, se deve propor:

- a) com base nos ensinamentos adquiridos, transformar a reserva de desempenho num instrumento que promova e recompense melhor o bom desempenho, no âmbito do qual os PO têm de demonstrar o que pretendem atingir com o financiamento adicional;
- b) o recurso mais frequente aos indicadores de resultados imediatos e transformar as principais etapas de execução em instrumentos que melhor demonstrem o desempenho real das intervenções infraestruturais de longo prazo quando da avaliação de desempenho;
- c) a reavaliação das condições para a suspensão de pagamentos e as correções financeiras, para que o desempenho insuficiente seja mais facilmente corrigido numa fase inicial, com vista a aumentar ainda mais os incentivos à correta execução dos fundos.

Prazo de execução: durante a elaboração das propostas legislativas para o período posterior a 2020.

O presente Relatório foi adotado pela Câmara II, presidida por Iliana IVANOVA, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 4 de outubro de 2017.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ANEXO I**Condicionalidades *ex ante* temáticas e gerais**

Objetivo temático	Condicionalidades <i>ex ante</i> temáticas	Estratégicas	Regulamentares	Capacidade administrativa/institucional	Medições/instrumentos
OT 1. Reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação	CEA 1.1. Investigação e inovação: existência de uma estratégia de especialização inteligente nacional ou regional, em conformidade com o programa nacional de reforma, de modo a impulsionar as despesas privadas de investigação e inovação, o que está em conformidade com as características de bons sistemas nacionais e regionais de investigação e inovação.	X			
	CEA 1.2. Infraestruturas de investigação e inovação. Existência de um plano plurianual para a orçamentação e definição das prioridades de investimento.	X			
OT 2. Melhor acesso, utilização e qualidade das tecnologias da informação e da comunicação (objetivo banda larga)	CEA 2.1. Crescimento digital: um quadro político estratégico para o crescimento digital com vista a estimular serviços públicos e privados, assentes nas TIC, de boa qualidade, a preços acessíveis e interoperáveis, e a aumentar a aceitação pelos cidadãos, incluindo os grupos de pessoas vulneráveis, as empresas e as administrações públicas, incluindo as iniciativas transfronteiras.	X		X	
	CEA 2.2. Infraestruturas para as redes da próxima geração (RPG): existência de planos nacionais ou regionais em matéria de RPG que tenham em conta as ações regionais a fim de atingir os objetivos da UE relativos ao acesso de alta velocidade à Internet, concentrando-se em áreas em que o mercado é incapaz de providenciar uma infraestrutura aberta a custo comportável e de qualidade, em conformidade com as regras da UE em matéria de concorrência e de auxílios estatais, e poder prestar serviços acessíveis a grupos vulneráveis.	X			
OT 3. Reforço da competitividade das pequenas e médias empresas (PME);	CEA 3.1. Realizaram-se ações específicas para apoiar a promoção do espírito empresarial, tendo em conta o <i>Small Business Act</i> (SBA).				X
OT 4. Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores	CEA 4.1. Realizaram-se ações para promover melhorias eficazes em termos de custos da eficiência energética na utilização final e investimentos rentáveis na eficiência energética aquando da construção ou renovação de edifícios.		X		
	CEA 4.2. Realizaram-se ações destinadas a promover a cogeração de elevada eficiência de calor e eletricidade		X		
	CEA 4.3. Realizaram-se ações destinadas a promover a produção e distribuição de fontes de energia renováveis.	X	X		
OT 5. Promoção da adaptação às alterações climáticas, prevenção e gestão de riscos	CEA 5.1. Prevenção de riscos e gestão de crises: existência de avaliações de riscos nacionais ou regionais para gestão de catástrofes, tendo em conta a adaptação às alterações climáticas	X			

Objetivo temático	Condicionalidades <i>ex ante</i> temáticas	Estratégicas	Regulamentares	Capacidade administrativa/institucional	Medições/instrumentos
OT 6. Proteção do ambiente e promoção da utilização sustentável dos recursos	CEA 6.1. Setor da água: a existência de a) uma política de tarifação da água que preveja incentivos adequados para uma utilização mais eficaz da água pelos consumidores, e b) uma adequada contribuição das diferentes utilizações da água para a amortização dos custos dos serviços hídricos, a uma taxa fixada no plano de gestão da bacia hidrográfica aprovado para o investimento apoiado pelos programas.	X	X		
	CEA 6.2. Setor dos resíduos: promoção de investimentos sustentáveis do ponto de vista económico e ambiental no setor dos resíduos, em particular através do desenvolvimento de planos de gestão dos resíduos em consonância com a Diretiva 2008/98/CE e com a hierarquia de tratamento dos resíduos.	X	X		
OT 7. Promover os transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais infraestruturas de rede	CEA 7.1. Transportes: existência de um ou mais planos ou quadros globais para o investimento nos transportes em conformidade com o sistema institucional do Estado-Membro (incluindo os transportes públicos regionais e locais) que apoiem o desenvolvimento de infraestruturas e melhorem as ligações com as redes RTE-T global e nuclear.	X		X	
	CEA 7.2. Caminho-de-ferro: existência, no âmbito de um ou mais planos ou quadros globais de transportes, de uma secção explícita sobre o desenvolvimento do caminho-de-ferro, em conformidade com o sistema institucional do Estado-Membro (incluindo os transportes públicos regionais e locais) que apoiem o desenvolvimento de infraestruturas e melhorem as ligações com as redes RTE-T global e principal. Os investimentos cobrem os ativos móveis, a interoperabilidade e o reforço de capacidades.	X		X	
	CEA 7.3. Outros meios de transporte, incluindo vias navegáveis e transportes marítimos, portos, ligações multimodais e infraestruturas aeroportuárias: existência, no âmbito do(s) plano(s) ou quadro(s) global(ais) de transportes, de uma secção explícita sobre vias navegáveis e transportes marítimos, portos, ligações multimodais e infraestruturas aeroportuárias que contribuam para a melhoria das ligações à rede global e à rede principal da RTE-T e para a promoção de uma mobilidade regional e local sustentável.	X		X	
	CEA 7.4. Desenvolvimento de sistemas inteligentes de distribuição, armazenamento e transporte.	X	X		
OT 8. Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade laboral	CEA 8.1. As políticas neste domínio são concebidas e garantidas à luz das orientações para o emprego.			X	
	CEA 8.2. Emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas: existência de um quadro político estratégico para a criação de empresas inclusiva.	X			
	CEA 8.3. Modernização e reforço das instituições do mercado de trabalho à luz das orientações para as políticas de emprego.			X	
	CEA 8.4. Envelhecimento ativo e saudável: As políticas no domínio do envelhecimento ativo são concebidas à luz das orientações para o emprego.				X

Objetivo temático	Condicionalidades <i>ex ante</i> temáticas	Estratégicas	Regulamentares	Capacidade administrativa/institucional	Medições/instrumentos
	CEA 8.5. Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança: existência de políticas destinadas a favorecer a antecipação e a boa gestão da mudança e da reestruturação.				X
	CEA 8.6. Existência de um quadro estratégico para promover o Emprego dos Jovens, inclusive por via da implementação da Garantia para a Juventude	X			
OT 9. Promover a inclusão social e combater a pobreza e qualquer tipo de discriminação	CEA 9.1. Existência e aplicação de um quadro político estratégico nacional para a redução da pobreza, tendo em vista a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho, à luz das orientações para o emprego.	X			
	CEA 9.2. Existência de um quadro político estratégico nacional para a inclusão dos ciganos.	X			
	CEA 9.3. Saúde: Existência de um quadro político estratégico nacional ou regional para a saúde, dentro dos limites previstos no artigo 168º do TFUE, que assegure a sustentabilidade económica.	X			
OT 10. Investimento na educação, na formação, nomeadamente profissional, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida	CEA 10.1. Abandono escolar precoce: existência de um quadro político estratégico destinado a reduzir o abandono escolar precoce, dentro dos limites previstos no artigo 165º do TFUE.	X			
	CEA 10.2. Ensino superior: existência de um quadro político estratégico nacional ou regional para aumentar os níveis de conclusão, qualidade e eficiência do ensino superior, dentro dos limites previstos no artigo 165º do TFUE.	X			
	CEA 10.3. Aprendizagem ao longo da vida: existência, a nível nacional, de um quadro político nacional e/ou regional estratégico para a aprendizagem ao longo da vida, dentro dos limites previstos no artigo 165º do TFUE.	X			
	CEA 10.4. Existência de um quadro político estratégico nacional ou regional para melhorar a qualidade e eficiência dos sistemas de ensino e formação profissionais (EFP), dentro dos limites previstos no artigo 165º do TFUE.	X			
OT 11. Reforçar a capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e a eficiência da administração pública.	CEA 11. Existência de um quadro político estratégico para reforçar a eficácia administrativa dos Estados-Membros, incluindo a reforma da administração pública.	X		X	
Domínios das CEA gerais					
1. Antidiscriminação					
2. Igualdade entre homens e mulheres					

Objetivo temático	Condicionalidades <i>ex ante</i> temáticas	Estratégicas	Regulamentares	Capacidade administrativa/institucional	Medições/instrumentos
3. Deficiência					
4. Contratos públicos					
5. Auxílios estatais					
6. Legislação ambiental relativa à avaliação de impacto ambiental (AIA) e à avaliação ambiental estratégica (AAE)					
7. Sistemas estatísticos e indicadores de resultados					

Fonte: TCE, com base no RDC e nas orientações internas da Comissão sobre condicionalidades *ex ante* dos FEEL.

ANEXO II**Análise dos três principais tipos de condicionalidades *ex ante* temáticas***Condicionalidades ex ante estratégicas*

1. A maioria das condicionalidades *ex ante* temáticas (22 em 29) diz respeito à existência ou adoção de um quadro estratégico, de uma estratégia ou de um plano a longo prazo. Estas condicionalidades *ex ante* têm múltiplas finalidades. Por exemplo, espera-se que permitam uma melhor coordenação das intervenções públicas nos Estados-Membros e sinergias entre os financiamentos nacional e da UE. Também devem ajudar a concentrar os fundos da UE nas necessidades mais importantes e assim evitar desperdícios (ver **caixa**).

Caixa – Exemplos de uma condicionalidade *ex ante* estratégica

A CEA 2.2, "Infraestruturas para as redes da próxima geração (RPG): existência de planos nacionais ou regionais em matéria de RPG", apoia o objetivo da UE de oferecer a todos os cidadãos europeus o acesso à Internet de alta velocidade. Exige que os Estados-Membros criem um plano de investimento em infraestruturas de banda larga baseado numa análise económica sólida. Os planos devem identificar zonas comercialmente viáveis (por exemplo, áreas mais densamente povoadas com maior procura) onde os investimentos devem provir prioritariamente de investidores do setor privado e zonas de baixa rentabilidade que necessitam de contribuições públicas, incluindo as dos FEEI.

2. Relativamente a 18 destas 22 condicionalidades *ex ante* não existem disposições regulamentares explícitas que estabeleçam pormenorizadamente a forma como as estratégias devem ser definidas, que entidades devem ser responsáveis pela sua aplicação e de que modo devem ser acompanhadas (ver **anexo I**). Em relação às restantes quatro condicionalidades *ex ante*, estes aspetos estão definidos em diretivas e regulamentos. Os requisitos aplicáveis às estratégias referidas nestas condicionalidades *ex ante* estão especificados no RDC, sendo o seu âmbito variável.

3. O impacto das condicionalidades *ex ante* estratégicas nas despesas da coesão dependerá da qualidade destes planos ou estratégias a longo prazo, da sua conformidade com os PO e da apropriação e empenho dos Estados-Membros. Claramente, o cumprimento e a conformidade automáticos com os critérios estabelecidos para as condicionalidades

ex ante correspondentes no RDC não serão suficientes para a obtenção de melhores resultados.

Condicionalidades ex ante relativas à capacidade administrativa e institucional

4. A capacidade administrativa e institucional das autoridades dos Estados-Membros constitui um fator fundamental para assegurar uma utilização eficaz das despesas da coesão. Sete das 29 condicionalidades *ex ante* temáticas exigem medidas para garantir ou melhorar esta capacidade de executar a política (principalmente no domínio das tecnologias da informação e da comunicação (OT 2), dos transportes (OT 7), do emprego (OT 8) e da administração pública em geral (OT 11)). O Tribunal considerou ambíguos os critérios especificados no RDC para a avaliação do cumprimento destas condicionalidades *ex ante*, o que deixa um grande poder de apreciação aos Estados-Membros quando efetuam as autoavaliações.

Condicionalidades ex ante regulamentares

5. Seis das 29 condicionalidades *ex ante* temáticas são regulamentares. Dizem respeito sobretudo aos domínios das energias renováveis, da eficiência energética e do setor da água e resíduos:

- CEA 4.1, "Promoção de investimentos em eficiência energética aquando da construção ou renovação de edifícios", em relação às Diretivas 2006/32/CE, 2010/31/UE e 2012/27/UE;
- CEA 4.2, "Promoção da cogeração eficiente de calor e eletricidade", em relação à Diretiva 2004/8/CE;
- CEA 4.3, "Promoção da produção e distribuição de fontes de energia renováveis", em relação à Diretiva 2009/28/CE;
- CEA 7.4, "Desenvolvimento de sistemas inteligentes de distribuição, armazenamento e transporte de energia", em relação às Diretivas 2009/72/CE e 2009/73/CE, bem como ao Regulamento (CE) nº 714/2009, Regulamento (CE) nº 715/2009 e Regulamento (UE) nº 347/2013;

- CEA 6.1, "Setor da água: existência de uma política de tarifação da água", em relação à Diretiva 2000/60/CE;
- CEA 6.2, "Setor dos resíduos: promoção de investimentos sustentáveis do ponto de vista económico e ambiental no setor dos resíduos, em consonância com a Diretiva 2008/98/CE".

6. A análise do Tribunal revelou que as condicionalidades *ex ante* regulamentares podem ser claramente ligadas à transposição das diretivas para a legislação nacional. Os critérios para a avaliação das condicionalidades *ex ante* regulamentares também são juridicamente vinculativos. Por conseguinte, estas condicionalidades *ex ante*, se adequadamente aplicadas, são mais suscetíveis de ter um impacto mensurável nas despesas da coesão, bem como na viabilidade financeira dos investimentos apoiados (ver caixa).

Caixa – Exemplos de condicionalidades *ex ante* regulamentares

A CEA 4.1 exige que os Estados-Membros realizem ações para "promover melhorias eficazes em termos de custos da eficiência energética na utilização final e investimentos rentáveis na eficiência energética aquando da construção ou renovação de edifícios". Estas ações deverão incentivar os intervenientes no mercado a adquirir serviços energéticos e a tomar medidas de melhoria da eficiência energética. Estas atividades são apoiadas pelos FEEI. Por conseguinte, esta condicionalidade *ex ante* estimula a procura de intervenções cofinanciadas pela UE.

A CEA 6.1 exige uma política de tarifação da água que preveja: a) incentivos adequados para uma utilização eficaz da água pelos consumidores; b) uma contribuição adequada pelos vários consumidores da água para a amortização dos custos dos serviços hídricos¹. A contribuição em causa deve ser tomada em consideração ao determinar o défice de financiamento, ou seja, a diferença entre os custos totais do investimento e a contribuição nacional que pode ser cofinanciada pela UE.

¹ Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água, artigo 9º, nº 1 (JO L 327 de 22.12.2000, p. 1).

Por outras palavras, a UE só cofinanciará a parte dos investimentos que não pode ser coberta pelas contribuições dos utilizadores das infraestruturas de abastecimento de água².

² Encontram-se mais informações sobre os investimentos financiados pela UE em infraestruturas de abastecimento de água no Relatório Especial nº 12/2017 do Tribunal, "Execução da Diretiva Água Potável: registou-se uma melhoria da qualidade da água e do acesso à mesma na Bulgária, na Hungria e na Roménia, mas as necessidades de investimento continuam a ser substanciais".

ANEXO III

Coerência das metas intermédias e objetivos finais dos indicadores do quadro de desempenho com o anexo II do RDC (por eixo prioritário)¹ no que respeita aos 14 PO examinados relativos aos OT 1 e OT 8.

	Fundo		Indicadores		Total
	FEDER /FC	FSE	Realizações e principais etapas de execução	Financeiros	
Número total de metas intermédias e objetivos finais por eixo prioritário	60	68	81	47	128
dos quais em conformidade com os seguintes requisitos:					
a.1) Realistas e realizáveis					
▪ Realistas e realizáveis	25 (42%)	44 (65%)	33 (41%)	36 (77%)	69 (54%)
▪ Informações insuficientes para tirar conclusões	24 (40%)	12 (18%)	33 (41%)	3 (6%)	36 (28%)
▪ Não realista e/ou não realizável	11 (18%)	12 (18%)	15 (19%)	8 (17%)	23 (18%)
a.2) Pertinentes e incluem informações essenciais sobre os progressos de uma prioridade	60 (100%)	68 (100%)	81 (100%)	47 (100%)	128 (100%)
b) Coerentes com a natureza e o caráter dos objetivos específicos da prioridade	60 (100%)	68 (100%)	81 (100%)	47 (100%)	128 (100%)
c) Transparentes, com metas verificáveis de modo objetivo e com fontes de dados identificadas e, sempre que possível, acessíveis ao público					
▪ Fontes de dados identificadas	60 (100%)	68 (100%)	81 (100%)	47 (100%)	128 (100%)
▪ Metas verificáveis de modo objetivo	36 (60%)	56 (82%)	48 (60%)	44 (94%)	92 (72%)
d) Verificáveis, sem impor uma carga administrativa desproporcionada	Para todos os indicadores na amostra, a fonte dos dados é o sistema estatístico desenvolvido pelos Estados-Membros. A carga administrativa que a verificação das metas intermédias e dos objetivos finais poderia acarretar está, por conseguinte, diretamente relacionada com a conceção desses sistemas cujos procedimentos não foram analisados.				
e) Coerentes entre os diferentes programas, se for caso disso	Para os indicadores de realizações e as principais etapas de execução, apenas foi possível confirmar este requisito em relação a um indicador; nos restantes casos, foram utilizados indicadores diferentes. O Tribunal assinala, contudo, que as metas intermédias e os objetivos finais só foram divididos por género				

¹ Os números apresentados correspondem ao número de vezes que um indicador é utilizado no quadro de desempenho, ou seja, são contados por eixo prioritário.

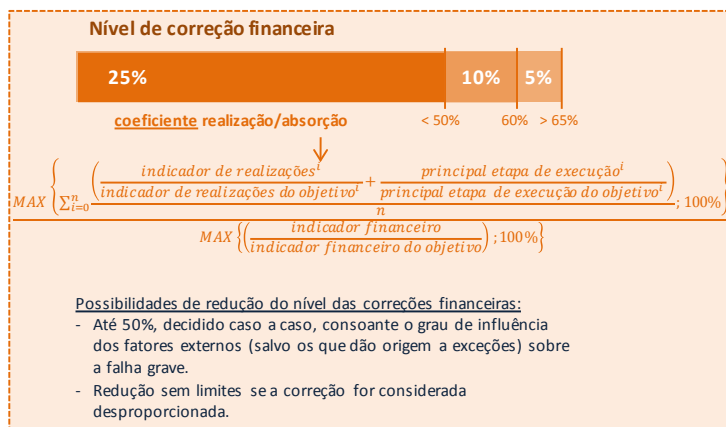
	em dois dos seis PO examinados cofinanciados pelo FSE. A base jurídica deixa aos Estados-Membros a possibilidade de discriminar as metas intermédias por género ² .
--	--

Fonte: TCE, com base nos PO e em informações complementares fornecidas pelos Estados-Membros.

² Regulamento de Execução (UE) nº 288/2014 da Comissão, anexo I, quadro 6.

Regras aplicáveis à avaliação da realização das metas intermédias e dos objetivos finais

Final de 2023	Falha grave na realização do objetivo final		Objetivo realizado
	Realização dos objetivos Possível correção financeira (25%, 10%, 5% consoante o coeficiente de absorção, com exceções)	Sem mecanismos de correção ou de incentivo	
	<u>Condições para correções:</u> - A falha deve-se a insuficiências de execução claramente identificadas, que a Comissão tinha anteriormente comunicado na sequência de estreitas consultas com o Estado-Membro em causa; - e este Estado-Membro não tomou as medidas corretivas necessárias para resolver essas insuficiências (como a reafetação da reserva às prioridades que alcançaram as suas metas intermédias). <u>Exceções devidas a fatores externos:</u> - A falha no cumprimento dos objetivos deve-se ao impacto de fatores socioeconómicos ou ambientais, a alterações significativas nas condições económicas ou ambientais no Estado-Membro em causa; - a falha no cumprimento deve-se a razões de força maior que afetam gravemente a execução das prioridades em causa.		
Final de 2018	Falha grave na realização da meta intermédia		Meta intermédia realizada
	Realização das metas intermédias Possível suspensão	Reafetação da reserva de desempenho	Reserva de desempenho
	<u>Condições para suspensões:</u> - A falha deve-se a insuficiências de execução claramente identificadas, que a Comissão tinha anteriormente comunicado na sequência de estreitas consultas com o Estado-Membro em causa; - e este Estado-Membro não tomou as medidas corretivas necessárias para resolver essas insuficiências (como a reafetação da reserva às prioridades que alcançaram as suas metas intermédias).	Reafetação possível a prioridades que tenham alcançado as suas metas intermédias	
2014			Taxa de realização
		65% ⁽¹⁾	85% ⁽²⁾ 100%



NOTAS:

(1) Falha na realização de pelo menos 65% do valor da meta intermédia/do objetivo final em um (para quadros de desempenho com dois indicadores) ou pelo menos dois indicadores (para quadros de desempenho com mais de dois indicadores).

(2) Pelo menos 85% da meta intermédia/do objetivo final são alcançados em relação a todos os indicadores (exceto um, que pode atingir 75% se o quadro de desempenho tiver três ou mais indicadores).

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«CONDICIONALIDADES *EX ANTE* E RESERVA DE DESEMPENHO NO DOMÍNIO DA COESÃO: INSTRUMENTOS INOVADORES MAS AINDA NÃO EFICAZES»

SÍNTESE

IV. Relativamente às mudanças no terreno decorrentes das condicionalidades *ex ante*, o simples facto de impor condições mínimas não existentes em nenhum dos quadros de política de coesão anteriores deverá aumentar a eficácia e a eficiência da despesa.

A Comissão estará em condições de avaliar o impacto final das condicionalidades *ex ante* após a execução dos projetos / programas.

Em conformidade com o RDC, a Comissão pode suspender os pagamentos em caso de não conclusão do plano de ação para cumprir as condicionalidades *ex ante* na sequência da notificação, por parte dos Estados-Membros, do seu cumprimento nos relatórios anuais de execução (até 30 de junho de 2017) ou nos relatórios intercalares (até 30 de agosto de 2017).

A Comissão pretende concluir a sua avaliação no outono de 2017. Em meados de setembro, o orçamento afetado pelos planos de ação não concluídos correspondia a cerca de 12 % dos fundos de coesão.

V. O quadro de desempenho e a reserva de desempenho foram criados para reforçar a tónica colocada no desempenho e na consecução dos objetivos da estratégia da União no sentido de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Não foram concebidos para gerar uma redistribuição significativa das despesas em matéria de coesão. Não obstante, se os programas não atingirem os objetivos intermédios fixados no quadro de desempenho, a reserva de desempenho pode ser reafetada a outros programas mais eficientes. Além disso, o quadro de desempenho constitui apenas um dos vários elementos da abordagem orientada para os resultados. A maioria dos indicadores utilizados para afetar a reserva de desempenho são indicadores de realizações, dado que seria injusto recompensar ou penalizar o programa por resultados influenciados por fatores externos que escapam ao controlo da autoridade de gestão do programa. No entanto, se a lógica de intervenção do programa for bem concebida, a obtenção das realizações especificadas deve contribuir para a consecução dos objetivos em termos de resultados.

VI. A Comissão está atualmente a analisar os relatórios sobre a conclusão dos planos de ação para cumprir as condicionalidades *ex ante*, apresentados pelos Estados-Membros no quadro dos relatórios anuais de execução e dos relatórios intercalares.

As disposições regulamentares em matéria de análise do desempenho e de redistribuição da reserva de desempenho são precisamente concebidas de forma a contribuírem para o desempenho e, consequentemente, evitarem uma utilização ineficiente ou ineficaz dos recursos.

VII. A Comissão não está em condições, nesta fase, de assumir compromissos específicos em relação às propostas legislativas para o período pós-2020.

Recomendação 1: A Comissão não está em condições, nesta fase, de assumir compromissos específicos em relação às propostas legislativas para o período pós-2020.

a) Na condição de as condicionalidades *ex ante* serem mantidas no período pós-2020, a Comissão aceita a recomendação quanto ao fundo.

b) Na condição de as condicionalidades *ex ante* serem mantidas no período pós-2020 e tendo em conta as especificidades de cada processo, a Comissão aceita parcialmente esta recomendação. No entanto, esforçar-se-á para garantir coerência.

c) Na condição de as condicionalidades *ex ante* serem mantidas no período pós-2020, a Comissão aceita a recomendação quanto ao fundo.

d) Na condição de as condicionalidades *ex ante* serem mantidas no período pós-2020, a Comissão aceita a recomendação quanto ao fundo.

Recomendação 2: A Comissão não está em condições, nesta fase, de assumir compromissos específicos em relação às propostas legislativas para o período pós-2020.

Na condição de o quadro e a reserva de desempenho serem mantidos no período pós-2020, a Comissão aceita a recomendação.

c) A Comissão sublinha que o seu principal objetivo é ajudar os Estados-Membros a aplicarem devidamente os Fundos e, por conseguinte, a evitarem um desempenho abaixo do esperado. A Comissão continuará a envidar esforços no sentido de realizar ainda mais progressos na consecução deste objetivo, designadamente disponibilizando orientações, competências técnicas e oportunidades de debate e de intercâmbio de experiências.

As suspensões de pagamento e as correções financeiras são medidas a tomar apenas quando todos os outros esforços tiverem sido infrutíferos. A Comissão avaliará estas medidas e continuará a utilizá-las no futuro, embora centrando os seus esforços, tanto quanto possível, na realização de ações preventivas.

INTRODUÇÃO

18. As principais etapas de execução são fases importantes da execução de operações no âmbito de uma prioridade, necessárias para alcançar as metas definidas para 2023. A sua conclusão é verificável e pode ser expressa por um número ou uma percentagem.

OBSERVAÇÕES

29. Os Estados-Membros podiam notificar o cumprimento das CEA até junho de 2017 no âmbito dos seus relatórios anuais de execução e até agosto de 2017 no âmbito dos seus relatórios intercalares.

A Comissão concluirá a sua avaliação dos restantes planos de ação no outono de 2017.

32. A Comissão recorda que os Estados-Membros não estão legalmente obrigados a apresentar relatórios antes de junho/agosto de 2017.

34. Importa salientar que, relativamente às CEA gerais 4 e 5 e às CEA 8.1 e 8.3, se considerou que a maioria das CEA estavam cumpridas aquando da adoção dos AP/PO:

- 15 dos 27 Estados-Membros que consideravam que a CEA 4 era aplicável consideraram-na cumprida no momento da adoção;
- 22 dos 27 Estados-Membros que consideravam que a CEA 5 era aplicável consideraram-na cumprida no momento da adoção;
- 22 dos 27 Estados-Membros que consideravam que a CEA 8.1 era aplicável consideraram-na cumprida no momento da adoção e;
- 9 dos 14 Estados-Membros que consideravam que a CEA 8.3 era aplicável consideraram-na cumprida no momento da adoção;

Os serviços da Comissão analisaram e discutiram com os Estados-Membros as respetivas autoavaliações.

35. Ver a resposta da Comissão ao ponto 32.

37. Cada condicionalidade *ex ante* temática está associada a uma prioridade de investimento específica no âmbito do objetivo temático. Nem todas as prioridades de investimento têm a sua própria condicionalidade *ex ante*.

Assim que a Comissão finalizar a sua avaliação, estará em condições de facultar uma análise exaustiva da parte dos fundos abrangida pelos planos de ação não concluídos.

39. Conforme mencionado pela Comissão no ponto 59, abaixo apresentado, as condicionalidades *ex ante* introduziram condições e requisitos mínimos que não constavam de nenhum dos anteriores quadros legislativos da política de coesão. Apesar de só ser possível avaliar o impacto das condicionalidades *ex ante* no final do período de programação, a Comissão espera que o simples facto de impor condições mínimas aumente a eficácia e a eficiência da despesa. Todavia, tal não significa que as condições não pudessem ter sido mais exigentes e ambiciosas – tal como proposto pela Comissão (COM(2011)615).

41. A Comissão sublinha que as orientações são um documento interno dirigido ao seu pessoal, que incide no modo de interpretar cada critério decorrente do RDC, a fim de assegurar a coerência na avaliação das condicionalidades *ex ante* entre os Estados-Membros. A análise das autoavaliações dos Estados-Membros foi realizada pelos serviços da Comissão em conformidade com as orientações da Comissão, o que reduziu de forma significativa a margem para interpretação.

47. A Comissão considera que os critérios mencionados, relativos a duas condicionalidades *ex ante* distintas associadas a duas prioridades de investimento diferentes (uma que apoia a execução de políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT) que cumpram determinadas condições mínimas e outra que apoia reformas com vista a executar essas PAMT), não se excluem mutuamente. Tal só ocorrerá se a realização de novas melhorias a nível das PAMT que satisfaçam as condições mínimas definidas na CEA 8.1 for impossível e não deverá ser apoiado pela União.

48. A Comissão entende que os Estados-Membros podem considerar cumpridos os critérios da CEA 8.1 e utilizar o financiamento da UE no âmbito da prioridade de investimento relacionada com a CEA 8.3 para desenvolver mais ainda capacidades que lhes permitam fornecer esses serviços pelas seguintes razões:

— um Estado-Membro pode cumprir a CEA 8.1 através das medidas de investimento e reforma adotadas no âmbito da prioridade de investimento a que é aplicável a CEA 8.3,

— um Estado-Membro que já cumpra as condições mínimas da CEA 8.1 pode pretender continuar a melhorar o funcionamento do seu serviço público de emprego, investindo na prioridade de investimento relativa à reforma das instituições do mercado de trabalho, designadamente para dar seguimento às observações feitas no relatório por país. O facto de um Estado-Membro satisfazer as condições mínimas não poderá impedi-lo de melhorar as suas instituições do mercado de trabalho, podendo, inclusive, os serviços da Comissão salientar a necessidade de melhoria.

52. A Comissão aplica os conhecimentos adquiridos noutros domínios ou em exercícios coordenados como o Semestre Europeu no seu trabalho diário de preparação e execução de programas.

A avaliação do cumprimento realizada pelos Estados-Membros e pela Comissão limita-se aos critérios estabelecidos no anexo XI do RDC, ou seja, as condicionalidades *ex ante* só devem abranger questões estritamente relacionadas com a execução da política de coesão.

Por conseguinte, a base jurídica não permitiu que a Comissão coordenasse integralmente a avaliação da condicionalidade *ex ante* com o Semestre Europeu e outras fontes de informação.

53. As condicionalidades *ex ante* constituem requisitos mínimos. O seu cumprimento é avaliado unicamente com base nos critérios estabelecidos no anexo XI do RDC, conforme previsto no artigo 19.º, n.º 3, do RDC. O processo do Semestre Europeu baseia-se num quadro distinto. O

cumprimento de uma condicionalidade *ex ante* não significa que a realização de melhorias não seja possível ou mesmo necessária de um ponto de vista político. Isto também explica por que razão é possível que a CEA 8.1 seja considerada cumprida (dado que as condições mínimas estabelecidas no anexo XI do RDC estão cumpridas), quando os Estados-Membros ainda pretendem ou são aconselhados (no âmbito do Semestre Europeu) a continuar a melhorar a execução das PAMT, realizando investimentos ao abrigo da prioridade de investimento a que está associada a CEA 8.3.

Caixa 2 – Incoerências entre as condicionalidades *ex ante* e os relatórios específicos por país na avaliação da aplicação pelos Estados-Membros de políticas ativas do mercado de trabalho – exemplos da Polónia, Espanha e Croácia

A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 53.

55. A referência ao Relatório Especial n.º 24/2016 tem por base as conclusões relativas aos regimes de auxílio estatal monitorizados pela DG COMP. A monitorização *ex post* baseia-se em amostras e não envolve necessariamente financiamento dos FEEI. Os serviços da Comissão analisaram e discutiram com os Estados-Membros as respetivas autoavaliações.

A condicionalidade *ex ante* referente aos auxílios estatais implica que estejam reunidas as condições básicas de enquadramento para uma utilização eficiente e eficaz dos fundos. No que respeita à qualidade do cumprimento, importa salientar que, de acordo com o RDC, a «avaliação do cumprimento pela Comissão deve limitar-se aos critérios definidos nas regras específicas dos fundos e no anexo XI, parte II, e deve respeitar as competências nacionais e regionais para decidir das medidas políticas específicas e adequadas, incluindo o conteúdo das estratégias» (artigo 19.º).

57. Ver a resposta da Comissão ao ponto 32.

59. Um estudo encomendado pela Comissão Europeia concluiu que as condicionalidades *ex ante* desencadearam alterações a nível nacional e regional que não se teriam verificado ou teriam ocorrido a um ritmo mais lento¹. O documento de trabalho dos serviços da Comissão² apresenta outros exemplos de medidas adotadas pelos Estados-Membros que geram valor acrescentado desde que estes garantam a sua devida execução e o seu futuro seguimento.

As novas reformas estruturais e de desenvolvimento de políticas desencadeadas pela CEA produzem um efeito positivo indireto no investimento público e privado para além do efeito relacionado com a política de coesão.

Além disso, as condicionalidades *ex ante* introduziram condições e requisitos mínimos que não constavam de nenhum dos anteriores quadros legislativos da política de coesão. Embora as condições ambiciosas propostas pela Comissão (COM (2011)615) não tenham sido mantidas no processo legislativo subsequente, espera-se que a imposição de condições mínimas aumente a eficiência e a eficácia da despesa.

61. De acordo com o artigo 19.º, n.º 5, do RDC, a Comissão tinha a possibilidade (mas não a obrigação) de suspender os pagamentos intercalares aquando da adoção dos programas, se tal fosse necessário para evitar comprometer significativamente a eficácia e eficiência da realização dos objetivos específicos.

¹ Estudo de um consórcio liderado pela Metis para a Comissão Europeia, página 121, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2016/the-implementation-of-the-provisions-in-relation-to-the-ex-ante-conditionalities-during-the-programming-phase-of-the-european-structural-and-investment-esi-funds

² Documento de trabalho dos serviços da Comissão «The value added of Ex ante Conditionalities in the European Structural and Investment Funds» SWD(2017)127

A Comissão está atualmente a analisar os relatórios sobre a conclusão dos planos de ação para cumprir as condicionalidades *ex ante* apresentados pelos Estados-Membros no quadro dos relatórios anuais de execução e dos relatórios intercalares.

Só após a análise desses documentos estará em condições de ponderar a aplicação de suspensões relacionadas com a não conclusão dos planos de ação.

70. Os quadros de desempenho dos programas adotados incluem vários indicadores que visam garantir que os programas se encontram no rumo certo para cumprir o que foi acordado. Os indicadores de realizações e as principais etapas de execução constituem a maioria destes indicadores, embora sejam também incluídos indicadores financeiros com vista a propiciar uma estimativa dos progressos globais do eixo prioritário. Além disso, o quadro de desempenho pode não garantir, por si só, a obtenção de melhores resultados. Tem de ser acompanhado de outros elementos da abordagem orientada para os resultados.

72. A abordagem orientada para os resultados seguida pelos programas depende de vários elementos que interagem entre si, incluindo uma análise adequada das necessidades, uma lógica de intervenção fiável com objetivos específicos claros, indicadores de resultados bem escolhidos que se reflitam nos critérios de seleção e ainda um quadro de desempenho bem concebido, que preveja metas e objetivos intermédios alcançáveis.

Pode não ser conveniente incluir indicadores de resultados no quadro de desempenho no âmbito do FEDER e do Fundo de Coesão, devido ao calendário da obtenção dos resultados e da sua recolha pelo sistema. Dependendo da natureza do indicador, pode ser necessário realizar uma avaliação para distinguir os efeitos da política dos efeitos de fatores externos ao programa.

74. Segundo os requisitos legais, um quadro de desempenho para um eixo prioritário deve incluir um indicador financeiro, um indicador de realizações e, se for caso disso, um indicador de resultados (ver o ponto 2 do anexo II do RDC).

75. As PEE são utilizadas para assinalar fases importantes da execução de operações, no âmbito de uma prioridade, necessárias para alcançar as metas definidas para 2023 e não apenas o início da execução.

79. A conformidade dos objetivos intermédios e das metas com os critérios estabelecidos no anexo II do RDC foi verificada aquando da adoção do programa. Os Estados-Membros podem propor a revisão dos objetivos intermédios e das metas caso se revelem subestimados ou sobrestimados devido a pressupostos incorretos. Estes pedidos devem seguir o procedimento previsto para a alteração de programas descrito no artigo 30.º do RDC, e a iniciativa da sua apresentação cabe exclusivamente ao Estados-Membros.

Caixa 4 – Exemplo de valores que não puderam ser verificados no que respeita aos dois PO espanhóis; «Crescimento inteligente» e «FEDER Andalusia».

A documentação disponibilizada para os dois programas FEDER espanhóis inclui informações sobre a metodologia de cálculo, o montante do FEDER correspondente a cada indicador e o objetivo intermédio e meta propostos. De facto, não são indicados custos unitários que permitam verificar esses valores. No entanto, cabe sublinhar que a avaliação pela Comissão inclui igualmente uma parte qualitativa baseada em pareceres profissionais.

80. Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 215/2014, as autoridades de gestão estão obrigadas a disponibilizar estas informações a pedido da Comissão. Dada a multiplicidade de indicadores passíveis de serem utilizados, não foi criado um modelo de apresentação de informações sobre as metodologias e os critérios aplicados à seleção de indicadores e à definição de objetivos intermédios e de metas. Por conseguinte, é possível que o nível de pormenor difira de um documento para outro.

82. A Comissão observa que estes são os requisitos da base jurídica aplicável. A Comissão está vinculada pela base jurídica. A definição de realização dos objetivos intermédios, que figura no artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento de Execução da Comissão, prevê uma certa margem, de forma a ter em conta a complexidade da maioria das intervenções abrangidas pelos FEEI. Por outro lado, o quadro de desempenho constitui uma solução recente e a afetação da reserva será um exercício automático.

85. Aquando da conceção do atual quadro de afetação da reserva de desempenho, a Comissão considerou que manter a reserva a nível nacional garantia o cumprimento do principal objetivo da política de coesão, ou seja, o reforço da coesão económica, social e territorial, assim como os objetivos definidos no TFUE (artigo 176.º).

Ver também a resposta da Comissão ao ponto 72.

86. O artigo 22.º, n.ºs 4 e 5, e o artigo 30.º, n.º 3, do RDC preveem limites para esta flexibilidade: a reserva de desempenho tem de ser transferida das prioridades cujos objetivos intermédios não tenham sido cumpridos para aquelas que os tenham alcançado; por regra, a redistribuição tem de ser coerente com os requisitos de concentração temática e com as dotações mínimas fixadas neste regulamento e nas regras específicas dos fundos. A proposta de redistribuição tem de respeitar as regras aplicáveis, ser compatível com as necessidades de desenvolvimento do Estado-Membro ou da região e não pode implicar um risco significativo de que os objetivos e as metas dela constantes não possam ser realizados.

87. A Comissão observa que a suspensão dos pagamentos constitui uma medida de último recurso para melhorar a execução do programa e que é aplicada caso as outras medidas não produzam os valores exigidos. Antes de imposta uma suspensão dos pagamentos, são tomadas medidas adicionais que exigem que os Estados-Membros intervenham e corrijam deficiências de execução. Este processo faz parte integrante da monitorização da execução do programa realizada pela Comissão.

88. Nestes casos, os Estados-Membros podem propor que o valor fixado para um objetivo intermédio seja alterado. No entanto, essa alteração só é aprovada depois de a Comissão ter adotado a proposta de alteração do programa.

89. No caso do FEDER e do Fundo de Coesão, os indicadores de resultados medem alterações decorrentes de ações cofinanciadas pela intervenção pública, nomeadamente pelos fundos, bem como outros fatores. Se a alteração verificada no valor do indicador de resultados não estiver apenas dependente da intervenção dos fundos, a Comissão não pode impor medidas corretivas às autoridades de gestão pelo não cumprimento de algo que não estava sob o seu controlo.

91. Foram introduzidos limites para a aplicação de correções financeiras para evitar situações em que as autoridades de gestão sejam penalizadas por alterações que não possam controlar plenamente. Dado o longo período estipulado para o cumprimento das metas, a imprevisibilidade dos fatores externos é elevada.

93. Foram introduzidos limites à aplicação da suspensão de pagamentos e de correções financeiras para evitar situações em que as autoridades de gestão sejam penalizadas por alterações que não possam controlar plenamente. Além disso, as sanções previstas no quadro de desempenho não são os únicos mecanismos disponíveis. A baixa absorção pode levar à anulação dos fundos durante o período de programação, com base na regra N+3.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

96. O facto de um plano de ação não ter sido declarado «concluído» não significa que não foi executado.

A Comissão recorda que os Estados-Membros não estão legalmente obrigados a apresentar relatórios antes de junho/agosto de 2017.

97. A avaliação do cumprimento realizada pelos Estados-Membros e pela Comissão limita-se aos critérios estabelecidos no anexo XI do RDC. Quaisquer elementos que vão além destes critérios e possam ser tidos em conta no contexto do Semestre Europeu não podem ser utilizados na avaliação do cumprimento de condicionalidades *ex ante*.

A Comissão sublinha igualmente que a sua proposta inicial relativamente aos critérios de condicionalidade *ex ante* continha muitos elementos qualitativos.

A aplicação das orientações da Comissão relativas às condicionalidades *ex ante*, obrigatória para os serviços da Comissão, reduziu significativamente a margem para interpretação dos critérios do RDC.

98. De acordo com o artigo 19.º, n.º 5, do RDC, a Comissão tinha a possibilidade (mas não a obrigação) de suspender os pagamentos intercalares aquando da adoção dos programas, se tal fosse necessário para evitar comprometer significativamente a eficácia e eficiência da realização dos objetivos específicos.

A Comissão está atualmente a analisar os relatórios sobre a conclusão dos planos de ação para cumprir as condicionalidades *ex ante* apresentados pelos Estados-Membros no quadro dos relatórios anuais de execução e dos relatórios intercalares.

Só após a análise desses documentos estará em condições de ponderar a aplicação de suspensões relacionadas com a não conclusão dos planos de ação.

100. A Comissão tomou diversas iniciativas para avaliar o mecanismo das condicionalidades *ex ante* no terreno, nomeadamente através de um estudo sobre as condicionalidades *ex ante* e do documento de trabalho dos serviços – que será utilizado pela Comissão durante a preparação da proposta legislativa para o período de programação pós-2020.

103. As condições para a afetação da reserva de desempenho estão estipuladas na legislação aplicável. A Comissão respeitará os requisitos legislativos no que respeita ao nível de realização dos objetivos intermédios necessário para a afetação da reserva de desempenho. A definição de realização dos objetivos intermédios, que figura no artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento de Execução da Comissão, prevê uma certa margem, de forma a ter em conta a complexidade da maioria das intervenções abrangidas pelos FEEI. A razão da existência destas regras deriva do facto de o quadro de desempenho, na versão atual, ser uma solução recente.

104. O quadro e a reserva de desempenho não foram concebidos para resultar numa redistribuição significativa das despesas em matéria de coesão. Constituem incentivos para que as autoridades de gestão assegurem as realizações previstas que estão sob o seu controlo. Juntamente com outros elementos interativos da abordagem orientada para os resultados – uma análise adequada das necessidades, uma lógica de intervenção fiável com objetivos específicos claros, indicadores de resultados bem escolhidos que se reflitam nos critérios de seleção –, tal deverá garantir que cada programa obtenha bons resultados e alcance os seus objetivos.

Além disso, pode não ser conveniente utilizar os indicadores de resultados no âmbito do quadro de desempenho devido ao calendário da obtenção dos resultados e da sua recolha pelo sistema. Dependendo da natureza do indicador, pode ser necessário realizar uma avaliação para distinguir os efeitos da política de fatores externos ao programa.

105. Aquando da conceção do atual quadro de afetação da reserva de desempenho, a Comissão considerou que manter a reserva a nível nacional garantia o cumprimento do principal objetivo da política de coesão, ou seja, o reforço da coesão económica, social e territorial, assim como os objetivos definidos no TFUE (artigo 176.º).

A abordagem orientada para os resultados seguida pelos programas depende de vários elementos que interagem entre si, incluindo uma análise adequada das necessidades, uma lógica de intervenção fiável com objetivos específicos claros, indicadores de resultados bem escolhidos que se reflitam nos critérios de seleção e ainda um quadro de desempenho bem concebido, que preveja metas e objetivos intermédios alcançáveis.

106. O quadro de desempenho baseia-se em vários indicadores que visam garantir que os programas se encontram no rumo certo para cumprir o que foi acordado. Pode não ser conveniente utilizar os indicadores de resultados (no âmbito do FEDER/FC), devido ao facto de o período da obtenção dos resultados e da sua recolha pelo sistema não ser compatível com o calendário obrigatório para uma afetação da reserva de desempenho eficaz.

107. As principais etapas de execução são utilizadas para assinalar fases importantes da execução de operações no âmbito de uma prioridade. Estas etapas são necessárias para alcançar as metas definidas para 2023 e não constituem um mero indicador do início da execução.

108. Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 215/2014, as autoridades de gestão estão obrigadas a disponibilizar estas informações a pedido da Comissão. Dada a multiplicidade de indicadores passíveis de serem utilizados, não foi criado um modelo de apresentação de informações sobre as metodologias e os critérios aplicados à seleção de indicadores e à definição de objetivos intermédios e de metas. Por conseguinte, é possível que o nível de pormenor difira de um documento para outro.

109. Foram introduzidos limites para a aplicação da suspensão de pagamentos e de correções financeiras para evitar situações em que as autoridades de gestão sejam penalizadas por alterações externas ao programa e que não estejam plenamente sob o seu controlo. Além disso, as sanções previstas no quadro de desempenho não são os únicos mecanismos disponíveis.

Em particular, o atraso no início e na execução dos projetos pode levar a uma baixa absorção e, consequentemente, à anulação dos fundos durante o período de programação, com base na regra N+3. Isto significa que o baixo nível de execução pode implicar uma redução do financiamento disponível.

111. A Comissão não está em condições, nesta fase, de assumir compromissos específicos em relação às propostas legislativas para o período pós-2020.

Recomendação 1 – Continuar a desenvolver condicionalidades *ex ante* para o período pós-2020

A Comissão não está em condições, nesta fase, de assumir compromissos específicos em relação às propostas legislativas para o período pós-2020.

a) Na condição de as condicionalidades *ex ante* serem mantidas no período pós-2020, a Comissão aceita a recomendação quanto ao fundo.

b) Na condição de as condicionalidades *ex ante* serem mantidas no período pós-2020 e tendo em conta as especificidades de cada processo, a Comissão aceita parcialmente esta recomendação. No entanto, esforçar-se-á para garantir coerência.

c) Na condição de as condicionalidades *ex ante* serem mantidas no período pós-2020, a Comissão aceita a recomendação quanto ao fundo.

d) Na condição de as condicionalidades *ex ante* serem mantidas no período pós-2020, a Comissão aceita a recomendação quanto ao fundo.

Recomendação 2 – Ponderar a possibilidade de transformar a reserva de desempenho para o período pós-2020 num instrumento mais orientado para os resultados

A Comissão não está em condições, nesta fase, de assumir compromissos específicos em relação às propostas legislativas para o período pós-2020.

Na condição de o quadro e a reserva de desempenho serem mantidos no período pós-2020, a Comissão aceita a recomendação.

c) A Comissão sublinha que o seu principal objetivo é ajudar os Estados-Membros a aplicarem devidamente os fundos e, por conseguinte, a evitarem um desempenho aquém do esperado. A Comissão continuará a envidar esforços no sentido de realizar ainda mais progressos na consecução deste objetivo, designadamente disponibilizando orientações, competências técnicas e oportunidades de debate e de intercâmbio de experiências, entre outras possibilidades.

As suspensões de pagamento e as correções financeiras são medidas a tomar apenas quando todos os outros esforços tiverem sido infrutíferos. A Comissão avaliará estas medidas e continuará a utilizá-las no futuro, embora centrando os seus esforços, tanto quanto possível, na realização de ações preventivas.

Etapa	Data
Adoção do PGA / Início da auditoria	7.12.2016
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	13.7.2017
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	4.10.2017
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outra entidade auditada) em todas as línguas	21.11.2017

O pacote legislativo para o período de programação de 2014-2020 introduziu dois instrumentos que visam tornar as despesas da coesão mais orientadas para os resultados: as condicionalidades *ex ante* e a reserva de desempenho. Enquanto o primeiro especifica determinadas condições que têm de ser cumpridas antes do início da execução dos programas, o segundo exige que a maior parte dos programas dos FEEI mantenha uma reserva de 6% do financiamento total para cada Estado-Membro, que será definitivamente afetada em função do resultado da análise de desempenho a realizar em 2019. Neste relatório, o Tribunal examinou se estes dois instrumentos foram utilizados de forma eficaz para incentivar uma melhor utilização das despesas da coesão pelos Estados-Membros.

O Tribunal constatou que as condicionalidades *ex ante* proporcionaram um quadro coerente para avaliar a disponibilidade dos Estados-Membros para executarem os fundos da UE. Contudo, a sua avaliação constituiu um processo longo e moroso, continuando a não ser claro em que medida conduziu ou conduzirá, efetivamente, a mudanças no terreno. A manutenção das condicionalidades *ex ante* depende do nível de compromisso e de apropriação dos Estados-Membros. O Tribunal considerou igualmente que o quadro e a reserva de desempenho oferecem poucos incentivos a uma maior orientação dos PO para os resultados, uma vez que se baseiam principalmente em despesas e realizações.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors