

Bruxelas, 6 de junho de 2025
(OR. en)

9982/25

**Dossiê interinstitucional:
2025/0141 (NLE)**

**ECOFIN 725
UEM 248
FIN 643
ECB**

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	27 de maio de 2025
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2025) 310 final
Assunto:	COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO NextGenerationEU — Rumo a 2026

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2025) 310 final.

Anexo: COM(2025) 310 final



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 4.6.2025
COM(2025) 310 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO
CONSELHO**

NextGenerationEU — Rumo a 2026

A um ano e meio de concluir com êxito o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), a presente comunicação faz o balanço da execução deste instrumento temporário único e perspetiva o seu encerramento no final de 2026.

A comunicação começa por resumir os principais resultados alcançados pelo MRR e fazer o balanço da execução global até hoje. De seguida, recorda o quadro jurídico aplicável e os prazos aplicáveis, bem como as suas implicações operacionais na apresentação dos pedidos de pagamento e dos elementos de prova, no procedimento de suspensão dos pagamentos e na revisão dos planos de recuperação e resiliência (PRR). A fim de maximizar os resultados, face aos atrasos e à aproximação do termo do MRR, são fornecidas orientações aos Estados-Membros para simplificarem mais ainda os seus PRR, conhecerem as opções a considerar ao rever os PRR e saberem como planear a apresentação dos últimos pedidos de pagamento em 2026.

1. O MRR ESTÁ A PRODUZIR RESULTADOS TANGÍVEIS NO TERRENO

1.1. Uma reação rápida à pandemia que gerou efeitos duradouros no crescimento

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência alterou radicalmente a resposta da Europa ao impacto da pandemia de COVID-19. O anúncio do MRR em 2020, enquanto elemento central do NextGenerationEU, mostrou o empenho da União numa ação abrangente e vanguardista para recuperar de forma rápida e sustentável dos impactos dramáticos da pandemia. Os primeiros efeitos foram imediatos: os mercados e os investidores responderam positivamente, os *spreads* das obrigações soberanas baixaram e a estabilidade financeira aumentou, estabilizando assim as condições económicas e sociais em benefícios dos cidadãos e das empresas da UE ⁽¹⁾.

O apoio do MRR estimulou a recuperação da Europa. O pré-financiamento do MRR ⁽²⁾ forneceu rapidamente apoio financeiro aos Estados-Membros. Ao contrário das crises anteriores, que resultaram numa forte contração do investimento público na UE, foi possível manter o investimento público no rescaldo da crise da COVID-19. Prevê-se que este investimento aumente para 3,8 % do PIB em 2025, e estabilize em 2026, face a 3,2 % em 2019 ⁽³⁾. Uma parte significativa deste aumento deve-se a investimentos financiados pelo MRR e por outros fundos da UE. Prevê-se que o impacto no crescimento do PIB seja duradouro. Simulações baseadas em modelos sugerem que os investimentos do NextGenerationEU, por si só, ou seja, sem ter em conta o impacto das reformas, poderão aumentar o PIB da UE em 1,4 % em 2026 ⁽⁴⁾.

Uma das características mais eficazes do MRR tem sido a combinação de reformas e investimentos num único plano abrangente. As reformas, muitas vezes concentradas na

⁽¹⁾ Avaliação intercalar do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), 2024; [«Insights from the Recovery and Resilience Facility — The Business Perspective»](#), Comissão Europeia

⁽²⁾ Entre agosto de 2021 e janeiro de 2022, foram desembolsados cerca de 57 mil milhões de EUR em pré-financiamentos, que ajudaram a atenuar o impacto a curto prazo da crise nos orçamentos dos Estados-Membros.

⁽³⁾ Previsões económicas da primavera de 2025: [«European Economic Forecast — Spring 2025»](#).

⁽⁴⁾ Avaliação intercalar do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), 2024.

fase inicial dos PRR, melhoraram as condições-quadro nos Estados-Membros e possibilitaram uma maior eficácia dos investimentos conexos. Além disso, o MRR tem promovido a execução de reformas estruturais há muito preconizadas nas recomendações específicas por país (REP) no contexto do Semestre Europeu. Em geral, a execução das REP acelerou, tendo os Estados-Membros superado desafios de longa data, refletindo também as prioridades comuns da UE⁽⁵⁾.

O MRR está a ser financiado por empréstimos conjuntos da UE numa escala sem precedentes. As emissões da UE beneficiam de uma notação de risco muito elevada, o que também permite aos Estados-Membros receberem empréstimos do MRR em condições favoráveis, tanto em termos de taxas de juro como de maior duração. Os empréstimos da UE são garantidos pelo orçamento da UE, apreciados pelos investidores e originaram uma grande quantidade de ativos denominados em euros que constituem uma referência importante para os mercados financeiros europeus e reforçam a posição do euro nos mercados internacionais.

1.2. Os investimentos e reformas produzem resultados no terreno

O apoio prestado pelo MRR abrange uma grande variedade de domínios políticos, refletindo a ambição deste instrumento de introduzir mudanças estruturais. O MRR é o primeiro instrumento baseado no desempenho desta magnitude na UE. Os pagamentos aos Estados-Membros são efetuados com base nos progressos tangíveis realizados em matéria de reformas e investimentos. Os marcos e metas alcançados traduzem-se em benefícios concretos para os cidadãos e as empresas em vários domínios: da educação e dos cuidados de saúde à energia, às infraestruturas de transportes, ao ambiente empresarial, aos serviços públicos digitais, às políticas de emprego, ao Estado de direito ou à investigação e inovação. Os objetivos políticos têm sido fundamentais para orientar as reformas e os investimentos em consonância com as prioridades da UE. Os planos dos Estados-Membros excederam as metas de 20 % e 37 % fixadas para os objetivos digitais e climáticos, respetivamente. Para o MRR no seu conjunto, as despesas estimadas com o clima ascendem a cerca de 42 %, consagrando alguns Estados-Membros mais de 50 % do seu plano total à transição ecológica da UE.

Dada a profunda integração económica das economias da UE, os benefícios de cada PRR vão muito além das fronteiras nacionais. O aumento da procura desencadeado pelo MRR num determinado setor leva a uma maior procura de bens finais ou intermédios importados de outros Estados-Membros, beneficiando muitas empresas europeias. Por exemplo, o aumento da produção de automóveis elétricos na Alemanha ou em França beneficia os produtores de componentes automóveis em muitos mais Estados-Membros. Do mesmo modo, as empresas de um Estado-Membro podem estar envolvidas nas medidas do PRR de outro país. Por exemplo, o PRR de Chipre está a financiar a construção de três reservatórios de água que foram produzidos por uma empresa austríaca para reforçar a segurança hídrica em Nicósia e Larnaca (Chipre).

O impacto do MRR é visível em toda a UE. Os efeitos indiretos podem, em alguns Estados-Membros, mais do que duplicar o impacto direto da dotação nacional do

⁽⁵⁾ Durante o período de execução dos PRR, a percentagem de REP de 2019-2020 que alcançaram pelo menos «alguns progressos» subiu de 52 % em 2021 para 75 % de acordo com a avaliação das REP de 2024.

MRR até 2030 ⁽⁶⁾. Dada a dimensão dos seus PRR, a Itália e a Espanha destacam-se como os dois principais beneficiários em termos de crescimento esperado do PIB. Preveem-se também ganhos significativos do PIB para a Grécia, a Polónia, Portugal e a Roménia, impulsionados em grande medida pelos efeitos diretos dos seus planos nacionais, a saber, o impulso imediato dado à produção e ao emprego nas indústrias beneficiárias e a maior procura de *inputs* por parte dos fornecedores nacionais. O terceiro maior beneficiário do MRR é a Alemanha, em grande parte graças aos efeitos indiretos dos planos de outros Estados-Membros. Na Alemanha, na Áustria e na Dinamarca, os ganhos gerados por efeitos indiretos correspondem a mais do dobro do impacto direto dos respetivos PRR, representando mais do triplo do impacto direto nos Países Baixos, na Irlanda e no Luxemburgo. A Bélgica, a Finlândia e a Suécia também obtiveram benefícios consideráveis, representando os efeitos indiretos mais do dobro do impacto direto. Em França, os efeitos indiretos estimularam o impacto direto em metade da dotação nacional. Os países da UE altamente integrados no mercado único foram os que mais beneficiaram dos efeitos indiretos em termos de PIB. A Eslováquia, a Eslovénia e a Chéquia registaram os maiores ganhos gerados por efeitos diretos em termos de PIB, graças à sua profunda integração nas cadeias de valor da UE.

O MRR tem impacto onde é mais importante



33,4 milhões MWh/ano economizados no consumo de energia primária (mais do que o consumo anual de eletricidade na Dinamarca⁶)



110 655 MW de capacidade operacional adicional instalada de energia renovável (ou seja, quase 20% da capacidade instalada em 2024 de energia eólica e solar⁷)



16,2 milhões de alojamentos adicionais com acesso a redes de Internet de muito alta capacidade



1,2 milhões de empresas apoiadas para desenvolverem produtos, serviços e processos digitais



29 milhões de participantes em programas de educação e formação apoiados pelo MRR



1,6 mil milhões de utilizadores que beneficiaram de serviços digitais públicos novos e otimizados

Figura 1: Impacto do MRR no terreno ⁽⁷⁾

⁽⁶⁾ Fonte: «Economic impacts of the Recovery and Resilience Facility: new insights at sectoral level and the case of Germany», Michels et al. (2025).

⁽⁷⁾ Dados de 31 de dezembro de 2024 Fonte: [indicadores comuns](#) e [análises temáticas](#). Sobre o consumo anual de eletricidade na Dinamarca, ver [dados do Eurostat sobre o aprovisionamento, transformação e consumo de eletricidade em 2023](#). Sobre a capacidade instalada de energia eólica e solar, ver «[Wind energy in Europe: 2024 Statistics and the outlook for 2025-2030](#)» | «[WindEurope](#)» e «[EU Market Outlook for Solar Power 2024-2028 — SolarPower Europe](#)».

O MRR é um motor de mudança estrutural ⁽⁸⁾

Muitas reformas incluídas nos PRR conduzem a melhorias estruturais nas economias e sociedades dos Estados-Membros.

Um quarto das reformas do MRR melhora a qualidade das instituições, um pilar fundamental do crescimento a longo prazo. Estas medidas visam modernizar a administração pública, otimizar os sistemas fiscais, melhorar os contratos públicos e reforçar os quadros judiciais, antifraude e anticorrupção.

17 % das reformas do MRR incidem na melhoria do contexto empresarial. Essa melhoria inclui reformas para simplificar a regulamentação, apoiar a investigação e o desenvolvimento, reforçar o funcionamento do mercado financeiro e facilitar a digitalização das empresas.

Muitas reformas visam igualmente melhorar as competências e os resultados do mercado de trabalho. Tal inclui reformas para reforçar os sistemas educativos, melhorar o funcionamento do mercado de trabalho e melhorar a sustentabilidade dos sistemas de segurança social e de pensões.

Cerca de dois terços destas reformas já foram implementadas, garantindo condições-quadro adequadas para os investimentos conexos.

(Fonte: Análise da Comissão, planos nacionais de recuperação e resiliência)

⁽⁸⁾ Ver as [análises temáticas](#) publicadas no painel de avaliação do MRR, para obter mais informações sobre as medidas apoiadas pelo MRR em muitos domínios políticos diferentes.

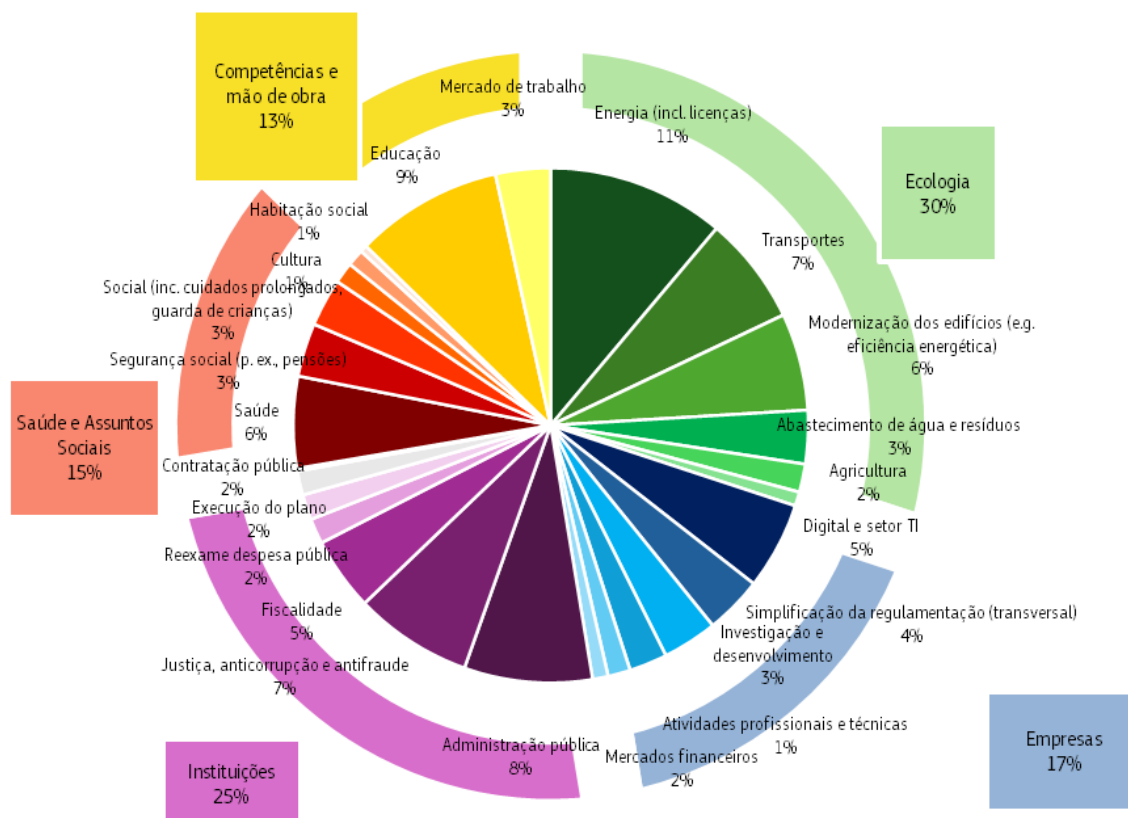


Figura 2: Distribuição global das reformas pelos principais domínios políticos, em % do número total de reformas (total = 1,131) ⁽⁹⁾

2. RESTA POUCO TEMPO PARA EXECUTAR O MRR

2.1. A execução tem de ser acelerada em muitos Estados-Membros

O MRR é um instrumento temporário, que terminará no final de 2026, destinado a ajudar os Estados-Membros a recuperar da crise da COVID-19 e a tornar as suas economias mais resilientes. Os prazos rigorosos do MRR refletem a sua natureza temporária e o objetivo de apoiar a recuperação da pandemia de COVID-19, que subjaz a sua chave de repartição. Estes prazos constituíram um forte incentivo para executar rapidamente as reformas e os investimentos previstos nos PRR, em consonância com o objetivo do MRR de avançar com uma recuperação económica e social rápida ⁽¹⁰⁾.

Em geral, a execução e os desembolsos a título do MRR foram rápidos, nomeadamente no apoio não reembolsável. Tal reflete a rapidez da execução das reformas e dos investimentos, para além da disponibilização de pré-financiamentos. No final de maio de 2025, os desembolsos tinham atingido 315 mil milhões de EUR (49 % do

⁽⁹⁾ Esta categorização baseia-se na nomenclatura NACE e inscreve-se numa perspetiva económica setorial. Para mais informações sobre a metodologia, consultar o documento de reflexão correspondente: [Michels et al. \(2025\). «Economic Impacts of the Recovery and Resilience Facility: New Insights at Sectoral Level and the Case of Germany», Discussion Paper 221, DG ECFIN.](#)

⁽¹⁰⁾ Avaliação intercalar do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), 2024.

total) para cumprir 2,218 marcos e metas, relacionados com 1,145 reformas e 1,073 investimentos. Em termos relativos, 57 % do total do apoio não reembolsável e 38 % do total do apoio sob a forma de empréstimos foram pagos aos Estados-Membros. Estes valores também refletem o facto de os Estados-Membros terem dado prioridade às subvenções em detrimento dos empréstimos ao definirem os PRR iniciais e de grande parte do apoio sob a forma de empréstimos ter sido acrescentada apenas com os capítulos REPowerEU em 2023 ⁽¹¹⁾. A Comissão considerou que mais de 31 % de todos os marcos e metas foram cumpridos, tendo os Estados-Membros comunicado a conclusão de 21 % adicionais.

No entanto, embora tenham sido realizados progressos substanciais e se tenham registado muitas histórias de sucesso no terreno, é necessário acelerar a execução na maioria dos Estados-Membros. Cerca de 335 mil milhões de EUR continuam por desembolsar no próximo ano e meio (cerca de 154 mil milhões de EUR em subvenções e 180 mil milhões de EUR em empréstimos). Em termos prospetivos, mais de 4,300 marcos e metas (num total de 7,105) precisam ainda de ser apresentados para avaliação pelos Estados-Membros.

Desde o início, a execução de todos os projetos financiados pelo MRR seria um desafio, dada a dimensão do financiamento do MRR face à dimensão da economia nos principais países beneficiários e ao montante do financiamento da UE existente. Os fundos do MRR vieram juntar-se a outros fundos da UE e a dotação do MRR representa uma parte significativa do PIB de muitos Estados-Membros, atingindo 16 % na Grécia, 13 % na Croácia e 11 % na Espanha ⁽¹²⁾. Embora a capacidade administrativa tenha sido reforçada em muitos Estados-Membros durante a execução do MRR, nomeadamente através de medidas previstas nos planos, persistem algumas limitações (por exemplo nos processos de licenciamento, com estrangulamentos que devem ser rapidamente resolvidos). Além disso, identificar projetos específicos de investimento exige tempo.

A execução do MRR também teve lugar num contexto de várias crises. A guerra de agressão não provocada da Rússia contra a Ucrânia e a subsequente crise energética, a elevada inflação, os estrangulamentos nas cadeias de abastecimento e algumas catástrofes relacionadas com o clima comprometeram ou atrasaram a execução das medidas do MRR. O aditamento dos capítulos REPowerEU à maioria dos PRR no segundo semestre de 2023 e os pedidos de empréstimo adicionais a título do MRR resultaram num novo financiamento para novas medidas prioritárias, mas também consumiram uma capacidade administrativa significativa nos Estados-Membros, desviando o foco temporariamente da execução. Embora a execução tenha acelerado significativamente no primeiro semestre de 2024 ⁽¹³⁾, ajudando a recuperar o atraso nos desembolsos, o montante do financiamento a desembolsar até ao final de 2026 continua a ser substancial.

⁽¹¹⁾ Do apoio total sob a forma de empréstimos atualmente autorizado (291 mil milhões de EUR), 125 mil milhões de EUR (ou seja, 43 %) foram solicitados e autorizados apenas durante as revisões dos PRR em 2023. Por conseguinte, os respetivos marcos, metas e pagamentos foram sobretudo estabelecidos para a segunda metade do período do MRR.

⁽¹²⁾ Calculado em percentagem do PIB de 2024. A maioria dos Estados-Membros beneficiários recuperou fortemente após a crise de COVID-19, incluindo graças ao MRR. Tal reduziu as percentagens do PIB de 2024 em comparação com as dotações em termos de PIB de 2020, o ano de referência ao criar o MRR em 2021.

⁽¹³⁾ Ver [relatório anual](#) sobre a execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, 2024.

Os encargos administrativos podem também ter afetado a rapidez de execução do MRR. Na avaliação intercalar do MRR, os Estados-Membros consideraram que as decisões de execução do Conselho eram demasiado pormenorizadas. O caráter juridicamente vinculativo de cada elemento contido no MRR, incluindo na descrição das medidas, foi reforçado pela interpretação literal do Tribunal de Contas Europeu. Na opinião de alguns Estados-Membros, tal gerou maiores encargos administrativos do que os previstos na execução do mecanismo e atrasos na execução.

Os atrasos na execução refletem-se no recente abrandamento dos desembolsos. Apesar das melhorias registadas entre o segundo semestre de 2023 e 2024, o primeiro semestre de 2025 registou um abrandamento acentuado dos desembolsos. Embora tenham sido desembolsados 66 mil milhões de EUR no segundo semestre de 2024, houve apenas 9,5 mil milhões de EUR de desembolsos nos primeiros cinco meses de 2025, numa altura em que seria necessária uma nova aceleração, dada a rápida aproximação dos prazos de 2026.

Para executar plenamente o MRR e aproveitar os seus benefícios, é necessária uma aceleração significativa da execução pelos Estados-Membros. O atual ritmo de execução não é suficiente para assegurar a conclusão de todos os marcos e metas até agosto de 2026 e o desembolso da totalidade da dotação do MRR até ao final do mecanismo em 2026.

2.2. Os atrasos na execução geram custos para a União Europeia

Estes atrasos concentraram ainda mais uma execução já atrasada no final do período, o que acarreta custos financeiros para o orçamento da UE. Devido aos elevados montantes de financiamento necessários para o último ano de execução, a Comissão tem de planear com grande antecedência as suas operações de contração de empréstimos junto dos mercados de capitais. Isto aplica-se especialmente aos empréstimos para o MRR, devido ao volume significativo do programa e ao prazo dos desembolsos até ao final de 2026. Desde o lançamento do mecanismo, a Comissão obteve fundos emprestados para o MRR com base no calendário previsto dos pedidos de pagamento dos Estados-Membros, num horizonte de 6 a 12 meses, e conseguiu disponibilizá-los imediatamente aos Estados-Membros após a autorização dos desembolsos. No entanto, muitas vezes os pedidos de pagamento foram apresentados e concluídos com atrasos em relação ao calendário previsto, nomeadamente quando os Estados-Membros apresentaram simultaneamente revisões específicas dos seus PRR.

No primeiro semestre de 2025, registaram-se duas situações que tornaram o exercício de gestão da liquidez mais difícil. Em primeiro lugar, tal como acima referido, os desembolsos desceram significativamente abaixo dos montantes previstos com base nas indicações dos Estados-Membros, o que resultou numa acumulação inesperada de saldos importantes pela UE durante um período prolongado. Em segundo lugar, com a alteração do contexto das taxas de juro, os saldos de caixa começaram a gerar custos líquidos de liquidez para o orçamento da UE e para os beneficiários dos empréstimos, apesar de uma gestão ativa da liquidez por parte da Comissão na pendência da aprovação dos desembolsos. Tendo em conta a concentração dos desembolsos previstos na fase final do MRR, a Comissão continuará a utilizar todas as oportunidades de financiamento para garantir que pode continuar a efetuar os pagamentos conforme necessário.

2.3. Planeamento do encerramento do MRR

O MRR está sujeito a prazos de execução rigorosos, em conformidade com a sua natureza enquanto instrumento de apoio temporário criado para responder à crise de COVID-19. Enquanto instrumento específico concebido para fazer face aos efeitos adversos e consequências da crise de COVID-19 na União, apoiado pelos meios adicionais extraordinários e temporários previstos na Decisão Recursos Próprios ⁽¹⁴⁾, o MRR foi criado com prazos muito rigorosos que estão estabelecidos no Regulamento do NextGenerationEU ⁽¹⁵⁾, no Regulamento MRR ⁽¹⁶⁾ e na Decisão Recursos Próprios, e que não podem ser objeto de derrogação.

Os Estados-Membros dispõem ainda de 454 dias para executar as reformas e os investimentos previstos nos seus PRR. O Regulamento MRR e as decisões de execução do Conselho adotadas preveem que todos os marcos e metas para executar as reformas e os investimentos sejam alcançados até 31 de agosto de 2026 ⁽¹⁷⁾. Em conformidade com essas disposições, as medidas tomadas após 31 de agosto de 2026 para cumprir os marcos e metas não podem ser tidas em conta na avaliação dos pedidos de pagamento. Isto aplica-se igualmente às medidas tomadas para assegurar o cumprimento satisfatório dos marcos e metas abrangidos por decisões de suspensão adotadas antes de 31 de agosto de 2026 e impede o início de novos procedimentos de suspensão após essa data. Além disso, tal significa que não há margem para alterar os PRR após 31 de agosto de 2026. Todos os pedidos de pagamento, incluindo as declarações de gestão, os resumos das auditorias realizadas ⁽¹⁸⁾ e todos os elementos de prova necessários para a sua avaliação, têm de ser apresentados até 30 de setembro de 2026 ⁽¹⁹⁾. A Comissão avaliará então o cumprimento satisfatório dos marcos e metas incluídos nos últimos pedidos de pagamento, de acordo com o quadro de avaliação dos marcos e metas estabelecido no âmbito do Regulamento MRR, publicado em 21 de fevereiro de 2023 ⁽²⁰⁾. Todos os pagamentos têm de ser efetuados até 31 de dezembro de 2026 ⁽²¹⁾.

⁽¹⁴⁾ Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho, de 14 de dezembro de 2020, relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia e que revoga a Decisão 2014/335/UE, Euratom, JO L 424 de 15.12.2020, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2020/2053/oj>

⁽¹⁵⁾ Regulamento (UE) 2020/2094 do Conselho, de 14 de dezembro de 2020, que cria um Instrumento de Recuperação da União Europeia para apoiar a recuperação na sequência da crise da COVID-19, JO L 433I de 22.12.2020, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2094/oj>

⁽¹⁶⁾ Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, JO L 57 de 18.2.2021, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>

⁽¹⁷⁾ Artigos 18.º e 20.º do Regulamento MRR e artigo 2.º, n.º 4, das respetivas decisões de execução do Conselho.

⁽¹⁸⁾ Em conformidade com o artigo 22.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento MRR.

⁽¹⁹⁾ Artigo 6.º dos acordos de financiamento do MRR e artigo 7.º dos acordos de empréstimo do MRR.

⁽²⁰⁾ Anexo I da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho «Mecanismo de Recuperação e Resiliência: dois anos depois — Um instrumento único no centro da transformação ecológica e digital da UE», COM(2023) 99 final, 21 de fevereiro de 2023.

⁽²¹⁾ Artigo 24.º do Regulamento MRR, ver também o artigo 3.º, n.º 9, do Regulamento (UE) 2020/2094 do Conselho, de 14 de dezembro de 2020, que cria um Instrumento de Recuperação da União Europeia para apoiar a recuperação na sequência da crise da COVID-19, e as exceções previstas neste artigo.

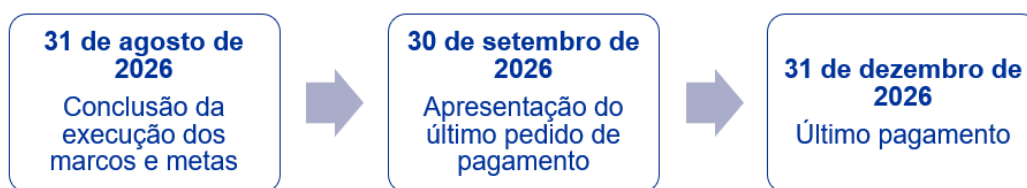


Figura 3: Calendário do encerramento do MRR

3. ORIENTAÇÕES AOS ESTADOS-MEMBROS NO HORIZONTE DE 2026

Face aos atrasos na execução e à aproximação do termo dos prazos do MRR em 2026, a presente secção fornece orientações aos Estados-Membros para simplificarem mais ainda os seus PRR, conhecerem as opções a considerar ao reverem os PRR e saberem como planear a apresentação dos últimos pedidos de pagamento em 2026 ⁽²²⁾.

Todos os PRR revistos deverão continuar a cumprir todos os critérios de avaliação estabelecidos no Regulamento MRR. O objetivo é assegurar que os planos continuam a apoiar os Estados-Membros na resposta às suas necessidades específicas, que pelo menos os fundos requeridos ao abrigo do Regulamento MRR são afetados à transição ecológica e digital, que o princípio de «não prejudicar significativamente» é respeitado e que os interesses financeiros da União são protegidos. Neste contexto, os Estados-Membros devem também rever o estado de execução dos seus projetos com um coeficiente climático positivo e assegurar que os relatórios apresentados à Comissão estão atualizados⁽²³⁾.

3.1. Racionalização dos PRR

Os Estados-Membros devem proceder a um reexame completo dos seus PRR o mais rapidamente possível, a fim de assegurarem que todos os marcos e metas podem ser cumpridos até 31 de agosto de 2026. Só devem manter nos planos as medidas relativamente às quais haja a certeza de que serão plenamente executadas dentro deste prazo. As medidas cuja conclusão não possa ser garantida até ao referido prazo devem ser suprimidas, para evitar a anulação de grandes montantes de fundos do MRR. Deve ser dada prioridade à necessidade de garantir a atribuição das subvenções. A fim de dar tempo suficiente à execução de todos os marcos e metas e à avaliação de todos os pedidos de pagamento, a Comissão insta os Estados-Membros a reverem os seus planos o mais rapidamente possível e, em qualquer caso, até ao final de 2025. A não realização dessa

⁽²²⁾ As orientações nesta secção serão complementadas com orientações técnicas adicionais aos Estados-Membros sobre o «encerramento» do MRR. Na preparação para o termo do MRR, a Comissão fornecerá orientações pormenorizadas sobre todos os aspetos operacionais relacionados com o encerramento do mecanismo, incluindo em matéria de apuramento dos pré-financiamentos, relatórios e proteção dos interesses financeiros da União.

⁽²³⁾ Os relatórios sobre a execução destas medidas estão atrasados. Uma vez que a Comissão se baseia em dados sobre as despesas ecológicas comunicadas pelos Estados-Membros para emitir obrigações verdes NextGenerationEU, os Estados-Membros devem comunicar rapidamente as despesas relevantes incorridas e assegurar no futuro uma apresentação de relatórios atempada.

revisão aumentará o risco de não execução das medidas do MRR e, por conseguinte, de anulação de fundos ao abrigo do MRR.

Esta última revisão do plano deve também servir para reexaminar a redação das medidas, dos marcos e das metas, a fim de assegurar que se centram apenas em elementos essenciais. O objetivo deve ser facilitar a execução e a avaliação da execução dos PRR, e reduzir os encargos administrativos, sem comprometer a ambição dos planos e o cumprimento dos requisitos do Regulamento MRR. Em primeiro lugar, a pedidos dos Estados-Membros, a Comissão proporá ao Conselho que suprima das suas decisões de execução qualquer linguagem ambígua ou pouco clara, ou qualquer especificação que exceda os requisitos necessários para demonstrar o cumprimento de uma medida. Em segundo lugar, os Estados-Membros devem reconsiderar a inclusão nos PRR de reformas menores, que não contribuam para dar resposta às REP. Em terceiro lugar, tendo em conta a rápida aproximação do prazo para concluir as medidas, se for caso disso, os marcos e metas intermédios devem ser suprimidos para centrar as medidas nas realizações finais. Em quarto lugar, sempre que possível, os Estados-Membros são encorajados a alterar os seus planos para incluir quaisquer marcos e metas já alcançados nos pedidos de pagamento de 2025, a fim de reduzir a dimensão dos pedidos de pagamento em 2026. Ao simplificar os seus PRR, os Estados-Membros devem assegurar que todos os critérios de avaliação do MRR continuam a ser cumpridos, incluindo que os planos continuam a dar resposta à totalidade ou a um subconjunto significativo de REP relevantes, alocam fundos suficientes à transição ecológica e digital, respeitam o princípio de «não prejudicar significativamente» e asseguram a proteção dos interesses financeiros da União, como refletido, se for caso disso, nos marcos de auditoria e controlo. A ambição das reformas relacionadas com o Estado de direito deve ser mantida. A Comissão trabalhará em conjunto com os Estados-Membros para os ajudar neste exercício de racionalização, procurando assegurar a igualdade de tratamento e a coerência entre os planos. A Comissão debaterá estas questões com os Estados-Membros, aos níveis bilateral e multilateral, e fornecerá exemplos concretos de racionalização e simplificação, e analisará a possibilidade de os Estados-Membros prosseguirem outras opções, além das abaixo mencionadas, em especial contribuindo para projetos bem identificados que sirvam prioridades digitais, como a inteligência artificial (GigaFactories, AIFactories) e os cabos e *chips*, e prioridades de investigação e inovação.

3.2. Opções possíveis ao alterar os PRR

Ao alterarem os seus PRR, os Estados-Membros devem explorar todas as opções disponíveis para salvaguardem as dotações nos planos, em especial a componente de apoio não reembolsável, assegurando simultaneamente que as reformas e os investimentos apoiados continuam a ter um elevado desempenho em linha com as prioridades da UE. Deve demonstrar-se facilmente que os novos investimentos cumprem os requisitos legais aplicáveis. Para o efeito, podem ser consideradas as seguintes opções:

- **Reforçar as medidas existentes**

Os Estados-Membros devem considerar a possibilidade de intensificar as medidas que já tenham uma boa execução, baseando-se numa procura comprovada ou expectável. Tal pode incluir investimentos com resultados que possam vir a aumentar ou medidas já com um sobrede desempenho estabelecido.

- **Cortar planos com sobrecustos ou rever em baixa medidas apoiadas por empréstimos**

Caso os custos totais estimados do PRR sejam superiores à dotação financeira, as medidas apoiadas pelo apoio não reembolsável do MRR que já não sejam exequíveis poderão ser suprimidas sem ser substituídas, num montante até ao valor do sobrecusto. Neste caso, o total do apoio não reembolsável a título do MRR não será afetado.

Para os Estados-Membros que recebem apoio sob a forma de empréstimos a título do MRR, se tiverem de ser suprimidos projetos financiados por subvenções, as medidas financiadas por empréstimos podem ser transferidas para a componente do apoio não reembolsável. Tal permitirá salvaguardar o montante da subvenção, reduzindo simultaneamente parte do apoio sob a forma de empréstimos, a menos que seja compensado por medidas novas ou reforçadas financiadas por empréstimos.

Além disso, muitos investimentos do MRR financiados por empréstimos baseiam-se na procura e podem ter menos procura do que inicialmente previsto. Estas medidas podem, por conseguinte, ser revistas em baixa para corresponder à procura efetiva e absorver apenas o montante do empréstimo necessário.

- **Separar elementos dos projetos do MRR para assegurar a sua execução com fundos nacionais ou outros fundos da UE**

Os projetos que já não sejam exequíveis até agosto de 2026 podem ser revistos, reduzindo-os e mantendo apenas os elementos a financiar a título do MRR que podem ser executados dentro deste prazo. A parte que continua a ser financiada através do MRR deve constituir um investimento autónomo no PRR. Isto significa que os elementos mantidos não devem limitar-se a etapas intermédias, como o lançamento de um convite à apresentação de propostas. Através desta separação, o resto do projeto poderá ser executado por fundos nacionais ou, se elegível, por outros fundos da UE, num prazo mais longo. A recente revisão intercalar da política de coesão também incentiva os Estados-Membros a identificarem estes projetos do MRR antes da alteração dos programas da política de coesão ⁽²⁴⁾.

- **Instrumentos financeiros e regimes de subvenção**

O MRR pode apoiar a criação de um instrumento com gestão independente para incentivar o investimento privado. No âmbito desses investimentos, os marcos do PRR cobrirão: i) a transferência de fundos para o parceiro de execução após a assinatura de um acordo de execução e ii) a assinatura de contratos com os beneficiários finais para utilização da totalidade dos fundos transferidos. A fim de introduzir este instrumento financeiro ou regime de subvenção, os Estados-Membros devem determinar a deficiência do mercado que procuram sanar e a correspondente procura do mercado, assegurar que as decisões de atribuição tomadas pelo parceiro de execução são independentes do governo e que a gestão financeira é separada do Estado-Membro, e examinar a capacidade operacional do parceiro de execução para executar o instrumento.

(24) Ver [communication-mid-term-review-2025_en.pdf](#)

- **Transferências para o InvestEU**

Os Estados-Membros podem transferir fundos para a componente «Estados-Membros» do InvestEU, num montante máximo de 4 % da sua dotação total do MRR e num montante adicional de 6 % para medidas que contribuam para os objetivos da Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa (STEP). O marco final do PRR seria a aprovação de todas as operações de investimento pelo Comité de Investimento InvestEU até 31 de agosto de 2026. Tendo em conta as várias etapas do processo, os Estados-Membros que pretendam transferir fundos do MRR para o InvestEU devem apresentar um PRR revisto o mais rapidamente possível.

- **Injeções de capitais próprios em bancos e instituições de fomento nacionais (BIFN)**

O MRR pode apoiar injeções de capital em BIFN (ou suas subsidiárias), em especial para apoiar projetos que vão ao encontro das prioridades estratégicas da UE, na medida em que respondam a necessidades do mercado identificadas e quando o BIFN tenha capacidade para expandir a sua atividade e a sua política de investimento respeite os objetivos estratégicos do MRR. Os marcos específicos para essa injeção de capitais próprios seriam os seguintes: i) a subscrição de todo o capital liberado adicional pelo Estado-Membro, ii) a adoção de uma política de investimento revista do BIFN relativa à utilização do aumento do capital próprio e iii) se necessário, a entrada em vigor de todas as alterações necessárias de governação e no quadro de auditoria e controlo da instituição. Essa injeção de capitais próprios pode implicar a extensão do mandato do BIFN a atividades alinhadas com os objetivos do MRR e as prioridades da UE, como a descarbonização industrial, a transição energética, a habitação a preços acessíveis, o acesso ao capital ou a segurança e defesa.

- **Contribuições para o Programa da Indústria de Defesa Europeia (EDIP)**

O MRR poderá apoiar contribuições nacionais voluntárias para o futuro Programa da Indústria de Defesa Europeia (EDIP). Nesse caso, a contribuição para o EDIP seria considerada um investimento a título do MRR. Seriam depois selecionados e apoiados projetos específicos ao abrigo do EDIP, em benefício do Estado-Membro em causa, aplicando-se um prazo mais largo à sua execução. A medida do MRR incluiria um marco relativo à assinatura de um acordo de contribuição e à transferência de fundos para o EDIP e clarificaria que tipo de atividades seriam financiadas ao abrigo do EDIP. Para que esta opção seja viável, é precisa uma disposição no regulamento EDIP para assegurar que as contribuições voluntárias apoiadas pelo MRR serão utilizadas em benefício do Estado-Membro em causa. A Comissão convida os legisladores a introduzirem essa disposição no regulamento EDIP aquando dos trólogos.

- **Contribuições para programas da UE no domínio das comunicações por satélite**

O MRR pode apoiar contribuições dos Estados-Membros para o desenvolvimento de componentes do Programa Espacial da União ou do Programa Conectividade Segura da União ⁽²⁵⁾. Essas contribuições seriam consideradas um investimento do MRR. Ambos os programas reforçam a autonomia estratégica, a não dependência tecnológica e a resiliência da União, e contribuem para a segurança e a defesa. Em especial, o programa

⁽²⁵⁾ Regulamento (UE) 2023/588 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2023, que estabelece o Programa Conectividade Segura da União para o período 2023-2027.

Conectividade Segura da União visa igualmente assegurar uma conectividade governamental por satélite fiável, segura e eficiente em termos de custos. Estes programas estão na base dos projetos da UE para garantir satélites securizados, como o Galileo (navegação por satélite), o GOVSATCOM ou o IRIS2 (comunicação por satélite). Os Estados-Membros poderão fazer contribuições voluntárias a título MRR para estes programas, desde que o acordo de contribuição entre a Comissão e o Estado-Membro garanta que a contribuição do Estado-Membro será utilizada ao abrigo desses programas em benefício do Estado-Membro em causa. A medida do MRR incluiria um marco relativo à assinatura de um acordo de contribuição e à transferência de fundos para o programa em causa.

3.3. Preparar os pedidos de pagamento de 2026

O ano de 2026 será crucial para os pagamentos, com prazos curtos e um impacto substancial nos recursos tanto para os Estados-Membros como para a Comissão. Uma vez que o prazo para apresentar o último pedido de pagamento é 30 de setembro de 2026, e o seu desembolso deve ser efetuado até 31 de dezembro de 2026, o período de avaliação será extremamente curto. Face ao reduzido prazo conjugado com o número provavelmente elevado de marcos e metas a avaliar, será crucial assegurar um processo de avaliação eficaz e harmonioso.

Os Estados-Membros são incentivados a planear antecipadamente e a assegurar a solidez dos elementos de prova fornecidos em tempo útil, a fim de limitar quaisquer problemas suscitados durante a avaliação. A adoção de decisões de pagamento dentro do prazo só será possível se os Estados-Membros apresentarem pedidos de pagamento suficientemente completos. A não apresentação de provas que demonstrem o cumprimento de todos os requisitos dos marcos e metas resultará inevitavelmente na anulação de fundos. Todos os elementos de prova necessários para demonstrar o cumprimento satisfatório dos marcos e metas que façam parte do último pedido de pagamento terão de ser apresentados, o mais tardar, em 30 de setembro de 2026, uma vez que haverá muito pouco tempo para quaisquer contactos entre os serviços da Comissão e as autoridades dos Estados-Membros no período de avaliação dos últimos pedidos de pagamento. Neste contexto, os elementos de prova devem ser partilhados informalmente com os serviços da Comissão logo que estejam disponíveis, mesmo antes da apresentação formal dos pedidos de pagamento. Tal aplica-se em especial aos marcos e metas avaliados por amostragem, uma vez que a experiência mostra que são necessários vários contactos entre o Estado-Membro e a Comissão para determinar um cumprimento satisfatório.

Os Estados-Membros e a Comissão devem igualmente assegurar a afetação de recursos suficientes para tratar ao tratamento da apresentação dos últimos pedidos de pagamento. Na maioria dos Estados-Membros, o número de marcos e metas a tratar em 2026 será consideravelmente mais elevado do que em qualquer ano anterior. Tendo em conta estas circunstâncias excecionais, os serviços da Comissão que trabalham com o MRR e o Instrumento de Assistência Técnica (IAT) estão a unir esforços para assegurar a disponibilidade de recursos suficientes para tratar os últimos pedidos de pagamento do MRR. Os Estados-Membros são incentivados a ajustar os seus recursos, na medida do necessário e tanto quanto possível, a fim de assegurar que dispõem de capacidade administrativa suficiente para executarem com êxito os seus PRR dentro dos prazos legais. A Comissão continuará a acompanhar de perto os Estados-Membros em todas as etapas para executarem os seus PRR e apresentarem os respetivos pedidos de pagamento.

4. CONCLUSÃO

Com o MRR, a UE deu um passo eficaz e sem precedentes para reforçar coletivamente a recuperação, a resiliência e a competitividade da sua economia e da sua sociedade em resposta à pandemia de COVID-19. Confrontada com uma das piores crises da sua história, a UE recuperou rapidamente, investindo num futuro mais sustentável e próspero em benefício dos seus cidadãos e empresas. Nos últimos quatro anos, muito foi alcançado apesar de uma guerra no continente e de choques energéticos e comerciais inesperados. Os Estados-Membros realizaram reformas estruturais ambiciosas, abrangendo os sistemas judiciais e de pensões, bem como os mercados de trabalho, os contratos públicos e muitos outros setores. Graças aos investimentos apoiados pelo MRR, o aprovisionamento energético da UE é mais limpo e seguro, a rede de transportes públicos foi reforçada e é mais eficaz, os cidadãos beneficiam de melhores serviços e infraestruturas públicas, as empresas estão mais digitalizadas e competitivas e dispõem de uma mão de obra mais qualificada.

A fim de explorar todo o potencial do MRR, são agora necessários todos os esforços para acelerar a execução e assegurar o desembolso integral de todos os recursos autorizados. Todos os Estados-Membros são encorajados a proceder a uma revisão sistemática dos seus PRR, a fim de os racionalizar e simplificar, assegurando simultaneamente que continuam a cumprir todos os critérios de avaliação estabelecidos no Regulamento MRR. À medida que a execução acelera, a equidade intergeracional continua no cerne do NextGenerationEU.

Desde o início, o MRR foi criado como um instrumento temporário que terminará em 2026. Face ao fim próximo deste instrumento, a Comissão está pronta para trabalhar com os Estados-Membros de modo a assegurar o seu encerramento harmonioso e bem sucedido. A 454 dias do termo da execução, é agora imperioso agir e cumprir.