



Parecer 08/2022

(nos termos do artigo 322º, nº 1, do TFUE)

**sobre a proposta
de regulamento
do Parlamento Europeu
e do Conselho que cria
o Fundo Social para o Clima,
revista pelo Conselho
[Dossiê Interinstitucional
2021/0206(COD)
de 30 de junho de 2022,
10775/22]**

Índice

	Pontos
Introdução	01-04
Observações gerais	05-09
Observações específicas	10-32
Planos Sociais para o Clima	10-14
Financiamento elegível	15-19
Financiamento do Fundo	20-24
Quadro de controlo e desempenho	25-32
Observações finais	33-36

Introdução

01 Em 14 de julho de 2021, a Comissão publicou uma proposta de criação de um Fundo Social para a Ação Climática¹, no âmbito do [pacote Objetivo 55](#), que deve ajudar a UE a reduzir suas emissões de gases com efeito de estufa (GEE) em, pelo menos, 55% até 2030, em comparação com os níveis de 1990, tal como acordado na [lei europeia em matéria de clima](#)².

02 O [Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia \(CELE\)](#)³ fixa um preço para o carbono, estabelecendo um limite máximo para as emissões de determinados setores económicos, que é reduzido todos os anos. No âmbito da revisão do CELE, também parte do [pacote Objetivo 55](#), a Comissão propõe a criação de um CELE distinto para o transporte rodoviário e os edifícios⁴, o que deverá conduz a um aumento dos custos de aquecimento e transportes. Para atenuar o impacto social do novo CELE, o Fundo Social para o Clima (a seguir designado por "Fundo") prestará apoio financeiro aos agregados familiares, às microempresas e aos utilizadores dos transportes afetados que estejam numa situação vulnerável. A [figura 1](#) apresenta as principais características do Fundo, que disponibiliza até 59 mil milhões de euros para o período de 2027 a 2032.

¹ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo para a Ação Climática, [COM\(2021\) 568](#).

² [Regulamento \(UE\) 2021/1119](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de junho de 2021, que cria o regime para alcançar a neutralidade climática.

³ [Diretiva 2003/87/CE](#) relativa à criação de um sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União.

⁴ Proposta que altera a Diretiva 2003/87/CE, relativa à criação de um sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União, a Decisão (UE) 2015/1814, relativa à criação e ao funcionamento de uma reserva de estabilização do mercado para o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa da União, e o Regulamento (UE) 2015/757, [COM\(2021\) 551 final](#).

03 A Comissão baseou a sua proposta no artigo 91º, nº 1, alínea d), no artigo 192º, nº 1, e no artigo 194º, nº 1, alínea c), do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE). Em 28 de junho de 2022, o Conselho decidiu aditar o artigo 322º do TFUE à base jurídica, uma vez que a proposta alterada do Conselho incluía uma derrogação ao artigo 22º, nº 2, do Regulamento Financeiro⁵. Em 22 de novembro de 2022, o Conselho solicitou ao Tribunal um parecer sobre o seu texto de revisão da proposta da Comissão (orientação geral definida pelo Conselho (Ambiente), a seguir designada por "proposta")⁶.

Figura 1 – Elementos principais do Fundo Social para o Clima



Fonte: TCE, com base na proposta.

Ícones: esta figura foi concebida com recursos de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

⁵ Dotações correspondentes a receitas afetadas.

⁶ Dossiê interinstitucional 2021/0206(COD), de 30 de junho de 2022, 10775/22.

04 No entanto, ao formular este parecer, o Tribunal enfrentou as seguintes dificuldades, devidas a causas externas, que limitaram a sua capacidade de fornecer uma visão mais abrangente sobre várias questões contempladas na proposta:

- O Conselho só solicitou um parecer ao Tribunal em 22 de novembro de 2022, convidando-o a formulá-lo, de preferência, até meados de dezembro para o último trílogo político, o que deixou muito pouco tempo para o Tribunal realizar o seu trabalho. Por exemplo, o Tribunal não verificou a exatidão dos cálculos para determinar a dotação do Fundo atribuída aos Estados-Membros.
- Esta proposta está estreitamente interligada com as propostas legislativas relativas à revisão do CELE, que se encontram também em negociação. Decisões importantes sobre a revisão do CELE podem vir a alterar elementos essenciais da proposta relativa ao Fundo Social para o Clima (calendário, setores, etc.).
- A proposta não inclui os anexos com a lista de indicadores comuns ou o modelo dos Planos Sociais para o Clima, o que limita o âmbito dos trabalhos do Tribunal.

Observações gerais

Observações gerais: pontos principais

A proposta:

- visa colmatar o défice de investimento e atenuar o impacto social do aumento estimado dos preços da energia e dos combustíveis;
- introduz incertezas sobre as receitas e a adequação do financiamento;
- aumenta o risco de duplo financiamento e de sobreposição com outros fundos públicos;
- foi elaborada sem uma avaliação de impacto específica;
- pode aumentar os encargos administrativos associados aos requisitos de gestão, apresentação de relatórios e auditoria.

05 O Fundo Social para o Clima visa reduzir o défice de investimento na transição para a neutralidade climática, atenuando as consequências sociais do aumento das faturas energéticas devido à criação de um novo mercado de carbono da UE para as emissões dos setores dos edifícios e do transporte rodoviário.

06 O Fundo será financiado através da venda em leilão de licenças de emissão ao abrigo do CELE⁷. Porém, a revisão do CELE para abranger as emissões provenientes do transporte rodoviário e dos edifícios ainda não foi concluída. Não é claro quando as receitas estarão disponíveis e se serão proporcionais aos objetivos ambiciosos do Fundo e às correspondentes necessidades de investimento.

07 A proposta prevê um financiamento adicional para a eficiência energética e a descarbonização dos transportes. Este acresce aos vários outros fundos da UE, como o Fundo de Modernização, o Fundo para uma Transição Justa, os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência ou o InvestEU, bem como ao financiamento nacional ou regional. É importante que os Estados-Membros tratem da questão da coordenação e complementaridade das várias fontes de financiamento, bem como do risco de duplo financiamento⁸. O Tribunal não encontrou uma análise exaustiva da Comissão sobre os progressos destes fundos até à data, nem sobre o que ainda é necessário para alcançar os objetivos climáticos da UE. Uma análise deste tipo asseguraria uma melhor orientação e gestão do Fundo.

⁷ Artigo 9º da proposta.

⁸ Parecer nº 6/2020 sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

08 A Comissão não realizou uma avaliação de impacto específica relativa à proposta, tendo antes utilizado a avaliação de impacto de setembro de 2020, "Reforçar a ambição climática da Europa para 2030"⁹. A dotação financeira do Fundo, estimada em 59 mil milhões de euros para o período de 2027-2032¹⁰, baseou-se na avaliação de impacto do CELE¹¹ concluída em julho de 2021. Estas avaliações de impacto não puderam ter em conta o impacto significativo da guerra na Ucrânia sobre o mercado da energia, pelo que é de questionar se constituíram uma base adequada e suficiente para a proposta.

09 Os possíveis benefícios de um instrumento separado, como o Fundo Social para o Clima, são pouco claros e a multiplicação de instrumentos que financiam os mesmos tipos de projetos aumentará a complexidade do financiamento da UE. Os novos recursos disponibilizados pelo Fundo aumentarão provavelmente a pressão sobre a capacidade dos Estados-Membros de despeserem os fundos da UE, visto que muitos deles estão já confrontados com atrasos na sua absorção. Esta situação poderá dar origem a que se preste insuficiente atenção às considerações relativas ao desempenho e à relação custo-benefício¹². O novo quadro e o trabalho de programação daí resultante também aumentarão provavelmente o volume de trabalho administrativo dos Estados-Membros, pois implicam processos adicionais de apresentação de relatórios e de acompanhamento, auditoria e quitação.

⁹ COM(2020) 562 final.

¹⁰ A Comissão propôs inicialmente o montante de 72,2 mil milhões de euros para o período de 2025-2032.

¹¹ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, SWD(2021) 602 final.

¹² Relatório Especial 17/2018, *As medidas da Comissão e dos Estados-Membros durante os últimos anos do período de programação de 2007-2013 deram resposta ao baixo nível de absorção mas não deram ênfase suficiente aos resultados.*

Observações específicas

Planos Sociais para o Clima

Planos Sociais para o Clima: pontos principais

Em consonância com as anteriores observações de auditoria relativas ao MRR formuladas pelo Tribunal, a proposta deve:

- assegurar a coerência e a complementaridade com outros planos nacionais;
- esclarecer o que se considera um cumprimento satisfatório dos marcos e das metas;
- definir marcos e metas claros, bem como procedimentos para os pagamentos suspensos;
- assegurar que os pagamentos estão associados aos custos de concretização dos marcos e das metas.

10 Os Planos Sociais para o Clima (a seguir designados por "planos") constituirão a base para o desembolso da contribuição financeira do Fundo. Estes planos estabelecem **as medidas e os investimentos** à disposição dos agregados familiares, das microempresas e dos utilizadores dos transportes afetados pela inclusão no CELE das emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos edifícios e dos transportes. Seria útil explicar a diferença entre os conceitos de "medidas" e de "investimentos", o que a proposta não faz. Além disso, a definição de "pobreza energética" ainda não foi adotada¹³, embora o termo seja utilizado em toda a proposta.

11 Os Planos Sociais para o Clima devem ser coerentes e **complementares** com outros planos estratégicos e programas nacionais, tais como os planos nacionais em matéria de energia e clima, os planos de recuperação e resiliência, os programas operacionais da política de coesão, os planos territoriais de transição justa e os planos estratégicos da Política Agrícola Comum. Estes planos poderão também necessitar de ser atualizados para ficarem em consonância com os Planos Sociais para o Clima, o que aumenta significativamente os encargos administrativos das autoridades nacionais. A proposta não especifica um prazo para os Estados-Membros apresentarem os seus Planos Sociais para o Clima.

¹³ Ver a Proposta de diretiva relativa à eficiência energética (reformulação), COM(2021) 558 final.

12 O apoio ao abrigo do fundo não deve substituir as **despesas orçamentais nacionais**¹⁴ recorrentes. Não constitui novidade os Estados-Membros prestarem apoio ao rendimento aos agregados familiares com baixos rendimentos, por exemplo, através de subsídios aos seus custos de aquecimento e eletricidade. O apoio direto ao rendimento concedido pelo Fundo poderia ser utilizado para o mesmo tipo de custos, correndo o risco de substituir as despesas nacionais existentes. A proposta deve esclarecer o conceito de despesas orçamentais nacionais recorrentes, a fim de evitar o duplo financiamento e as sobreposições.

13 A proposta estabelece que a Comissão efetuará os pagamentos aos Estados-Membros com base no cumprimento satisfatório **dos marcos e das metas** previstos nos Planos Sociais para o Clima¹⁵. A proposta não explica o significado de "cumprimento satisfatório", o que confere à Comissão uma margem de apreciação considerável. A fim de assegurar a transparência e a igualdade de tratamento, devem ser especificados com mais pormenor os princípios fundamentais aplicados na avaliação do "cumprimento satisfatório".

14 As disposições gerais para o desembolso de fundos com base no cumprimento dos marcos e das metas são semelhantes às previstas para o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)¹⁶. Algumas observações de auditoria formuladas anteriormente pelo Tribunal sobre os marcos e as metas do MRR poderão também ser pertinentes no caso do Fundo, como se indica em seguida:

- certos marcos e metas não eram claros, o que aumentava o risco de pagamentos indevidos. Assim, o Tribunal salientou a importância de definir marcos e metas adequados para cobrir todas as principais fases de execução¹⁷;
- o montante pago numa prestação específica não se baseava necessariamente nos custos estimados para alcançar os marcos e as metas incluídos no pedido de pagamento, mas antes num resultado das negociações com o Estado-Membro em

¹⁴ Artigo 12º da proposta.

¹⁵ Artigo 19º da proposta.

¹⁶ Artigo 5º da proposta e artigos 2º e 4º do [Regulamento \(UE\) 2021/241](#) que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

¹⁷ [Relatório Especial 21/2022, Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência – Globalmente adequada, mas subsistem riscos ligados à execução.](#)

questão¹⁸. No que respeita aos marcos e metas parcialmente cumpridos, não era claro de que forma a Comissão e os Estados-Membros determinariam os montantes dos pagamentos parciais. Por conseguinte, o Tribunal recomendou que a Comissão desenvolvesse uma metodologia clara para determinar o montante dos pagamentos a suspender¹⁹;

- os marcos e as metas estavam orientados para as realizações ou incluíam indicadores de recursos referentes geralmente a um determinado montante de fundos a despender. O facto de evitar indicadores de impacto, privilegiar indicadores de realizações e incluir indicadores de recursos para os marcos e as metas limita consideravelmente a flexibilidade necessária durante a execução e a possibilidade de medir o desempenho e o impacto do Fundo.

Financiamento elegível

Financiamento elegível: pontos principais

- os pagamentos diretos podem atrasar a transição energética, pelo que é necessária uma melhor orientação
- as transferências a partir de programas em regime de gestão partilhada podem comprometer as salvaguardas estabelecidas

15 O aumento da **eficiência energética** é uma ação fundamental a financiar pelos Planos Sociais para o Clima. Os investimentos na eficiência energética enfrentam determinados obstáculos, como a repartição dos incentivos entre proprietários e inquilinos de edifícios, os elevados custos iniciais e, frequentemente, os longos períodos de amortização. O Tribunal considera que as suas anteriores observações de auditoria sobre projetos de eficiência energética podem ser pertinentes para o Fundo (ver [figura 2](#)).

¹⁸ Relatório Especial 21/2022, *Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência – Globalmente adequada, mas subsistem riscos ligados à execução*.

¹⁹ Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2021, capítulo 10.

Figura 2 – Observações de auditoria relativas à eficiência energética da UE

 <p>No seu relatório sobre a eficiência energética dos edifícios, o Tribunal:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ constatou que, na maioria dos casos, os Estados-Membros atribuíram o orçamento a projetos com base no critério da ordem de chegada das candidaturas, o que não lhes permitiu avaliar os seus custos e benefícios relativos. Por conseguinte, raramente foi dada prioridade a projetos que proporcionassem poupança de energia ou outros benefícios a custos mais baixos. O Tribunal recomendou <u>melhorar os procedimentos de seleção dos projetos</u>; ➢ mencionou que a realização de auditorias energéticas enquanto principal requisito de seleção era uma <u>boa prática</u>. Estas auditorias, combinadas com um certificado de desempenho energético após as obras, permitem fazer uma estimativa da poupança de energia resultante do projeto. O Tribunal considerou também uma boa prática a instalação de contadores individuais nas habitações. 	 <p>No seu relatório sobre a eficiência energética das empresas, o Tribunal:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ mostrou que alguns projetos de eficiência energética tiveram <u>períodos de recuperação</u> que excediam a sua vida útil, o que significa que não eram eficientes; ➢ salientou que alguns projetos teriam provavelmente sido realizados mesmo não existindo uma subvenção da UE e poderiam ter sido financiados através de empréstimos; ➢ recomendou à Comissão que verificasse se os Estados-Membros apresentavam uma justificação razoável para a <u>escolha do instrumento de financiamento</u> e se não eram utilizadas subvenções em casos em que teria sido mais adequado recorrer a instrumentos financeiros.
--	---

Fonte: [Relatório Especial 11/2020, Eficiência energética dos edifícios: ainda é necessária maior ênfase na relação custo-eficácia](#); [Relatório Especial 02/2022, Eficiência energética das empresas: poupanças de energia, mas insuficiências no planeamento e na seleção de projetos](#).

Ícones: esta figura foi concebida com recursos de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

16 No que diz respeito à **mobilidade com nível nulo ou baixo de emissões**, o relatório do Tribunal sobre o apoio da UE às infraestruturas de carregamento de veículos elétricos salientou a necessidade de existirem sistemas de pagamento harmonizados, informações adequadas para os utilizadores sobre a disponibilidade em tempo real e os dados de faturação dos postos de carregamento, bem como de acesso equitativo para todos os utilizadores de veículos elétricos. O Tribunal constatou igualmente que o financiamento dos postos de carregamento não estava subordinado a um período mínimo de funcionamento²⁰. Os projetos de mobilidade urbana nem sempre se basearam em estratégias sólidas na matéria e muitas vezes careciam de coordenação com os municípios vizinhos²¹. Dar resposta a estas questões tornaria o financiamento mais eficaz.

²⁰ [Relatório Especial 05/2021, Infraestruturas de carregamento de veículos elétricos: há mais postos de carregamento, mas a implantação desigual complica as viagens pela UE](#).

²¹ [Relatório Especial 06/2020, Mobilidade urbana sustentável na UE: o empenho dos Estados-Membros é indispensável para a concretização de melhorias substanciais](#).

17 Os Estados-Membros podem financiar um **apoio direto temporário ao rendimento**, limitado ao impacto direto do CELE para os edifícios e o transporte rodoviário, até 35% do custo total estimado dos seus planos. O apoio direto deve ser corretamente calculado e bem orientado para as pessoas mais vulneráveis, afetadas de forma desproporcionada pelo aumento dos preços dos combustíveis e da energia, e prestado a título temporário, enquanto as medidas de investimento visam reduzir os custos conexos. Porém, este apoio pode ajudar os agregados familiares vulneráveis a absorver o custo mais elevado da utilização de sistemas de aquecimento a carvão ou a gás e da condução de automóveis com motores de combustão. Por conseguinte, poderia resultar no adiamento da transição energética destes agregados familiares, mantendo a sua dependência em relação aos combustíveis fósseis. O Tribunal considera que o financiamento deve orientar melhor as ações pertinentes em matéria de eficiência energética ou de ecologização dos transportes para dar resposta aos objetivos do Fundo, dado que os pagamentos diretos podem, em certa medida, afetar o cumprimento do princípio de "não prejudicar significativamente" e não terem o "impacto duradouro" referido no artigo 15º da proposta.

18 O artigo 10º prevê a possibilidade de **transferir fundos de e para os programas em gestão partilhada**²². Sobre este tema:

- a proposta prevê a possibilidade de os Estados-Membros transferirem parte da dotação financeira do Fundo (até 15%) para fundos em regime de gestão partilhada. Estes programas oferecem salvaguardas adicionais e as autoridades nacionais têm uma longa experiência de execução dos mesmos;
- a proposta prevê igualmente transferências dos programas em regime de gestão partilhada para o Fundo, que são limitadas pelo Regulamento Disposições Comuns²³. O Tribunal assinalou anteriormente que estas transferências poderiam reduzir a disponibilidade de financiamento para outros objetivos de coesão e

²² Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura.

²³ Artigo 26º do Regulamento (UE) 2021/1060 que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura.

desenvolvimento rural²⁴ e afetar os principais objetivos estratégicos dos referidos programas. Salientou igualmente que a possibilidade de proceder a transferências pode resultar numa transição de fundos para programas considerados como estando sujeitos a menos condições ou como sendo mais vantajosos em termos de custos²⁵. Em especial, a transferência de fundos poderá eventualmente prejudicar as salvaguardas inerentes aos programas operacionais sujeitos a gestão partilhada ou abrir a possibilidade de evitar o cofinanciamento de outra forma exigido aos Estados-Membros²⁶. Por conseguinte, o Tribunal apoia a introdução, na proposta, de condições específicas relativas a estas transferências de fundos.

19 A proposta prevê o apoio a entidades públicas e privadas que desenvolvam e forneçam, a preços acessíveis, soluções de eficiência energética e serviços de mobilidade com nível nulo ou baixo de emissões. Compete aos Estados-Membros prever as salvaguardas para assegurar que a totalidade dos benefícios é repercutida nos agregados familiares, nas microempresas e nos utilizadores de transportes. O Tribunal constata que a proposta não faz referência a nenhuma destas salvaguardas, uma das quais poderia ser, por exemplo, limitar os fundos disponíveis para este tipo de apoio.

Financiamento do Fundo

Financiamento do Fundo: pontos principais

- serão provavelmente necessárias novas licenças de emissão do CELE para além dos 200 milhões de licenças previstos
- a volatilidade dos preços e a incerteza das receitas disponíveis podem representar riscos de financiamento
- a fórmula de cálculo da dotação, que se baseia também na população rural, não é explicada na proposta

²⁴ Parecer 04/2022, REPowerEU.

²⁵ Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2020, capítulo 2.

²⁶ Parecer nº 6/2020 sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

20 O financiamento do Fundo, até um máximo de 59 mil milhões de euros para o período de 2027-2032, deverá ser coberto por receitas afetadas externas²⁷. Estas receitas serão geradas através da venda em leilão de licenças de emissão ao abrigo do CELE. A proposta de revisão do CELE²⁸ refere-se a dois tipos de licenças de emissão a disponibilizar para o Fundo:

- 50 milhões de licenças de emissão vendidas em leilão a partir de instalações fixas (produção de energia e indústria). Estas receitas não estão relacionadas com edifícios ou o transporte rodoviário, pelo que não influenciarão os aumentos dos preços da energia nestes setores;
- 150 milhões de licenças de emissão inicialmente leiloadas no âmbito do CELE para edifícios e transportes rodoviários, acrescidos de um número indeterminado de licenças leiloadas nestes dois setores, a fim de chegar aos 59 mil milhões de euros de receitas necessários.

21 A venda em leilão de 200 milhões de licenças de emissão exigiria um preço de 295 euros por licença para gerar 59 mil milhões de euros, ao passo que, em novembro de 2022, o seu preço na plataforma de leilões ascendia, em média, a cerca de 80 euros por licença²⁹. A Comissão trabalhou com base no pressuposto de 45 euros por licença (preços de 2020), o que resulta em 9 mil milhões de euros de receitas provenientes dos 200 milhões de licenças de emissão anteriormente referidos. Para gerar receitas de 59 mil milhões de euros, a Comissão terá muito provavelmente de leiloar significativamente mais licenças de emissão do CELE referentes a edifícios e transporte rodoviário.

²⁷ Artigo 9º da proposta. As receitas afetadas externas são utilizadas para financiar despesas específicas, conforme definidas no artigo 21º do Regulamento Financeiro. No que diz respeito às receitas afetadas, o Parlamento Europeu está excluído do processo de tomada de decisão.

²⁸ Orientação geral do Conselho de 30 de junho de 2022, dossier interinstitucional: 2021/0211 (COD) 10796/22.

²⁹ <https://www.eex.com/en/market-data/environmental-markets/eua-primary-auction-spot-download>

22 A Comissão propôs que 25% das receitas do CELE se transformassem em novos recursos próprios³⁰, a utilizar, designadamente, para reembolsar as subvenções do Instrumento de Recuperação da União Europeia ou reduzir a parte da contribuição dos Estados-Membros baseada no Rendimento Nacional Bruto para o financiamento do orçamento anual da UE³¹. A Comissão estimou que 25% das receitas do CELE geradas pela inclusão dos edifícios e do transporte rodoviário no CELE seriam suficientes para cobrir as necessidades de financiamento do Fundo³². O CELE funciona desde 2005 e os preços das licenças de emissão têm flutuado significativamente (entre 5 euros e 55 euros de 2005 a 2021)³³, o que o torna uma fonte relativamente volátil de receitas da UE.

23 Após a aprovação dos Planos Sociais para o Clima, a Comissão celebra compromissos jurídicos com os Estados-Membros no sentido de pagar a dotação financeira máxima até ao termo do período de vigência do Fundo. A proposta prevê a possibilidade de **reduzir proporcionalmente os pagamentos** em caso de insuficiência das receitas afetadas num determinado ano, devendo o saldo ser pago logo que estejam disponíveis receitas³⁴.

24 A fórmula de cálculo da dotação do Fundo atribuída aos Estados-Membros tem em conta a população, incluindo a proporção de zonas rurais, os níveis de pobreza, as emissões de CO₂ provenientes da queima de combustíveis pelos agregados familiares e o Rendimento Nacional Bruto *per capita*. Estes critérios estão em consonância com os objetivos do Fundo. Todavia, a proposta não especifica por que motivo a população das zonas rurais tem uma ponderação mais elevada na fórmula de cálculo.

³⁰ Proposta de decisão do Conselho que altera a Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia, [COM\(2021\) 570](#).

³¹ Acordo interinstitucional sobre a disciplina orçamental [...], incluindo um roteiro para a introdução de novos recursos próprios.

³² Proposta que altera a Diretiva 2003/87/CE, relativa à criação de um sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União, a Decisão (UE) 2015/1814, relativa à criação e ao funcionamento de uma reserva de estabilização do mercado para o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa da União, e o Regulamento (UE) 2015/757, [COM\(2021\) 551 final](#).

³³ Relatório da UE sobre o Funcionamento do Mercado Europeu do Carvão, [COM\(2021\) 962](#): Preços finais dos leilões de licenças de emissão gerais, janeiro de 2013 – 30 de junho de 2021.

³⁴ Artigo 18º e artigo 19º, nº 9, da proposta.

Quadro de controlo e desempenho

Quadro de controlo e desempenho: pontos principais

- a avaliação dos planos pela Comissão deve ser bem documentada
- devem existir mais disposições relativas à conformidade com a legislação nacional e da UE aplicável
- os casos de suspeita de fraude devem ser comunicados ao nível nacional e da UE
- os indicadores comuns devem ser relevantes, aceites, credíveis, fáceis e fiáveis

25 O Tribunal constata com satisfação que a proposta autoriza expressamente a Comissão, o OLAF, o Tribunal de Contas Europeu e, se for caso disso, a Procuradoria Europeia a exercerem os seus direitos de acesso, auditoria e investigação.

26 O artigo 15º estabelece uma lista de critérios para a **avaliação, pela Comissão**, dos Planos Sociais para o Clima nacionais, cuja estrutura é semelhante à dos planos de recuperação e resiliência (PRR). O Tribunal constatou que a documentação era, de um modo geral, fragmentada e as análises estavam dispersas por múltiplos documentos de trabalho da Comissão dedicados a diferentes componentes dos PRR. Observou também que a Comissão realizou uma avaliação qualitativa de cada PRR com base nas normas do Regulamento MRR, em vez de uma avaliação comparativa³⁵. A proposta, no artigo 4º, nº 3, refere explicitamente um intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros.

27 Os Estados-Membros devem oferecer garantias, nas suas declarações de gestão, de que as dotações financeiras são geridas em conformidade com todas as regras aplicáveis, em especial as regras relativas à prevenção de conflitos de interesses, fraude, corrupção e duplo financiamento³⁶. Contudo, a Comissão não tem a obrigação direta de verificar se os sistemas de controlo dos Estados-Membros fornecem a garantia necessária, o que acarreta riscos de lacunas em matéria de garantia e de prestação de contas e, em última análise, riscos relativos à proteção dos interesses financeiros da União. Por conseguinte, o Tribunal considera que a proposta deve esclarecer e reforçar a responsabilidade da Comissão pelo cumprimento das regras nacionais e da UE.

³⁵ Relatório Especial 21/2022, *Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência – Globalmente adequada, mas subsistem riscos ligados à execução.*

³⁶ Artigo 20º e anexo III da proposta.

28 O Tribunal assinalou anteriormente casos de incumprimento das regras nacionais e da UE, nomeadamente no que respeita à contratação pública, aos auxílios estatais e às regras de elegibilidade. Por conseguinte, tendo em conta a cobertura do quadro de controlo do Fundo e a reduzida responsabilidade definida para a Comissão, podem ser poucas as informações verificadas ao nível da UE para determinar se e de que forma os sistemas dos Estados-Membros abrangem devidamente o risco significativo de **incumprimento das regras nacionais e da UE**.

29 O artigo 20º, nº 5, da proposta sugere que a responsabilidade da Comissão se limita à fraude, à corrupção, aos conflitos de interesses e ao incumprimento das obrigações decorrentes da convenção de financiamento. Em especial, a proposta descreve as **medidas antifraude** de forma mais pormenorizada do que o Regulamento MRR, embora não seja claro como e a que nível (nacional e/ou da UE) devem ser comunicados os casos de suspeita de fraude.

30 O Tribunal considera positivo que os Estados-Membros sejam obrigados a recolher, registar e armazenar num sistema eletrónico dados sobre os destinatários finais, contratantes e subcontratantes³⁷. A existência de informações atualizadas sobre o montante do apoio financeiro recebido pelos destinatários finais facilitará igualmente o acompanhamento da absorção dos fundos. Porém, como só são exigidas informações sobre os subcontratantes de primeiro nível que recebam mais de 50 000 euros, alguns subcontratantes não serão registados. O Tribunal observa também que não há prazo para publicar estas informações.

31 O artigo 20º exige que os Estados-Membros criem um sistema de controlo interno eficaz e eficiente com base nos requisitos fundamentais indicados no anexo III da proposta. O Tribunal considera que os Estados-Membros devem também ser obrigados a realizar verificações de gestão e auditorias, a fim de garantir que os fundos foram utilizados em conformidade com a legislação nacional e da UE aplicável. A avaliação da adequação dos sistemas de controlo dos Estados-Membros efetuada pela Comissão é descrita de forma muito geral na proposta, que, ao contrário do Regulamento MRR, não exige que a Comissão aplique um sistema de classificação³⁸.

³⁷ Artigo 20º da proposta.

³⁸ Proposta relativa à criação de um Mecanismo de Recuperação e Resiliência [em inglês], anexo II. Exemplos de um sistema de classificação: em grau elevado/médio/baixo; impacto esperado elevado/médio/baixo; contribui de forma eficaz/parcial/não contribui; disposições adequadas/mínimas/insuficientes.

32 O Tribunal acolhe favoravelmente as disposições relativas ao **acompanhamento e avaliação** do Fundo. No entanto, o anexo contendo os indicadores comuns não consta da proposta. O Tribunal observou anteriormente que o quadro de acompanhamento da eficiência energética não permitia à Comissão avaliar a contribuição do orçamento da UE para o objetivo de eficiência energética da UE³⁹. Eses indicadores devem corresponder aos objetivos do Fundo e ser adequados para medir o seu desempenho. Na medida do possível, devem seguir os critérios RACER (ou seja, ser relevantes, aceites, credíveis, fáceis e fiáveis)⁴⁰.

³⁹ Relatório Especial 11/2020, *Eficiência energética dos edifícios: ainda é necessária maior ênfase na relação custo-eficácia*; Relatório Especial 02/2022, *Eficiência energética das empresas: poupanças de energia, mas insuficiências no planeamento e na seleção de projetos*.

⁴⁰ Parecer nº 6/2020 sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

Observações finais

33 Em julho de 2021, a Comissão apresentou uma proposta para o Fundo Social para o Clima, que o Conselho reviu em junho de 2022. Este Fundo visa atenuar as consequências sociais do aumento dos preços da energia devido à criação de um novo Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia (CELE) para os setores dos edifícios e do transporte rodoviário. Tem a oportunidade de dar um contributo importante para que a UE alcance a neutralidade climática até 2050.

34 A venda em leilão de licenças de emissão do CELE provenientes dos setores dos edifícios e do transporte rodoviário proporcionará um financiamento do Fundo até 59 mil milhões de euros para o período de 2027-2032. A volatilidade dos preços que afeta as licenças de emissão do CELE e a incerteza das receitas disponíveis podem representar riscos de financiamento. Uma vez que a Comissão ainda não adotou procedimentos para gerir os novos recursos próprios propostos ou para calcular, determinar e recuperar receitas, não é claro quando as receitas estarão disponíveis e se serão proporcionais aos objetivos ambiciosos do Fundo e às correspondentes necessidades de investimento. Esta questão é agravada pela falta de uma avaliação de impacto específica relativa à proposta.

35 A proposta baseia-se nas características de base do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), como os planos nacionais, os pagamentos subordinados ao cumprimento satisfatório dos marcos e das metas, a adicionalidade e a complementaridade com outros fundos da UE e nacionais, bem como o cumprimento do princípio de "não prejudicar significativamente". Todavia, à semelhança do MRR, será no momento de avaliação dos planos e, em menor medida, dos pedidos de pagamento que a Comissão procurará essencialmente determinar a probabilidade de alcançar os objetivos ecológicos.

36 Neste contexto, o Tribunal salienta a importância de tirar partido dos ensinamentos retirados da aplicação do MRR em futuros procedimentos e decisões sobre o Fundo Social para o Clima. Em especial, o Tribunal considera que certas insuficiências, que anteriormente destacou relativamente ao MRR, também são pertinentes no caso do Fundo:

- risco de duplo financiamento e sobreposição de objetivos com outros instrumentos e fundos públicos;
- atenção insuficiente ao desempenho e à relação custo-benefício devido à maior complexidade e aos encargos administrativos acrescidos;

- ligação potencialmente fraca entre os pagamentos e os objetivos, marcos e metas do Fundo;
- lacunas em matéria de garantia e prestação de contas no que diz respeito à proteção dos interesses financeiros da UE;
- indicadores, marcos e metas que não avaliam eficazmente o desempenho.

O presente parecer foi adotado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 15 de dezembro de 2022.

Pelo Tribunal de Contas



Tony Murphy
Presidente