



RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA

AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

Transição ecológica

Contributo pouco claro do Mecanismo de Recuperação e
Resiliência

Índice

I.	SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO	2
II.	RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE	3
1.	Contributo do MRR e dos planos nacionais para a transição ecológica.....	3
2.	A execução das medidas do MRR contribui para a transição ecológica.....	5
3.	Informações comunicadas sobre as despesas climáticas e a transição ecológica no âmbito do MRR.....	6
III.	RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TCE	8
	Recomendação 1: Estimar melhor as despesas relacionadas com o clima no quadro de futuros instrumentos de financiamento	8
	Recomendação 2: Assegurar uma conceção adequada dos futuros instrumentos de financiamento destinados ao apoio de metas e objetivos climáticos e ambientais	8
	Recomendação 3: Melhorar o desempenho das medidas de transição ecológica.....	9
	Recomendação 4: Melhorar a comunicação de informações sobre as despesas relacionadas com o clima no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.....	11

O presente documento apresenta as respostas da Comissão Europeia às observações de um relatório especial do Tribunal de Contas Europeu, em conformidade com o artigo 259.º do [Regulamento Financeiro](#), a publicar juntamente com o relatório especial.

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) presta um apoio financeiro sem precedentes aos Estados-Membros para assegurar que a UE sai fortalecida e mais resiliente da pandemia de COVID-19. A conceção do MRR enquanto programa assente no desempenho implica que os pagamentos se baseiem no cumprimento satisfatório de marcos e metas verificáveis que demonstrem a realização de progressos na execução de cada reforma e investimento a que os Estados-Membros se comprometeram nos planos de recuperação e resiliência (PRR). Esta conceção tem algumas limitações, mas garante, juntamente com os requisitos de dotação mínima, que os Estados-Membros enfrentam especificamente as transições ecológica e digital por meio de reformas e investimentos, contribuindo assim de forma considerável para estes objetivos políticos da UE. A Comissão recorda que a conceção do MRR enquanto instrumento baseado no desempenho reflete igualmente a recomendação 6-3 do Relatório Anual do TCE de 2016 de que a Comissão, «ao reconsiderar a conceção e o mecanismo de execução dos FEEI pós-2020, reforce a ênfase do programa no desempenho e simplifique o mecanismo de pagamentos, através do incentivo, quando necessário, à introdução de medidas suplementares destinadas a ligar o nível dos pagamentos ao desempenho, em vez de reembolsar apenas as despesas». A Comissão salienta que o MRR demonstra as vantagens e os pontos fortes dos instrumentos baseados no desempenho, nomeadamente para apoiar a execução de reformas, tal como ilustrado na avaliação intercalar do MRR¹.

O TCE discorda de alguns dos coeficientes que fazem parte da metodologia de cálculo do contributo para a ação climática dos planos de recuperação e resiliência (PRR). A Comissão salienta que está obrigada a aplicar a metodologia e os coeficientes específicos fixados pela base jurídica. Uma vez que o TCE não detetou nenhum erro nos cálculos da Comissão², a conclusão do TCE de que se verificaria uma «sobrestimação provável» de 34,5 mil milhões de EUR é, por conseguinte, a consequência matemática da utilização de coeficientes climáticos mais conservadores do que os previstos no regulamento³.⁴ Além do mais, embora preveja a possibilidade de *umentar* os coeficientes previstos para medidas específicas, a fim de ter em conta medidas de reforma concomitantes, o Regulamento MRR não prevê a possibilidade de reduzir os coeficientes fixados pelos legisladores⁵. A Comissão discorda da abordagem do TCE de divergir da metodologia prevista na base jurídica, que a Comissão e os Estados-Membros estão obrigados a aplicar.

A Comissão não está em condições de aceitar todas as recomendações do TCE. Por princípio, a Comissão não pode antecipar a conceção de futuras propostas legislativas e instrumentos, cujo conteúdo depende do direito de iniciativa da Comissão, assim como das escolhas dos legisladores. Por conseguinte, a Comissão não está em condições de assegurar que, em futuros instrumentos, as medidas relacionadas com o clima sejam subdivididas a um nível mais pormenorizado e associadas ao contributo climático adequado e justificável, uma vez que se trata de uma decisão política que pertence ao futuro colégio e aos legisladores e que terá de se respaldar numa avaliação de impacto adequada, em conformidade com os princípios «Legislar Melhor». Por estes motivos, a Comissão não aceita a recomendação 1.

Em contrapartida, a Comissão está disposta a avaliar a forma como os futuros instrumentos que contribuem para alcançar os objetivos e as metas da UE em matéria de clima fornecerão informações

¹ Avaliação intercalar do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, SWD(2024) 70 final.

² Ver as observações 19 a 23 e 73 do TCE e a figura 8.

³ Para uma análise mais aprofundada do acompanhamento da ação climática e dos coeficientes específicos, consultar igualmente as respostas da Comissão ao Relatório Especial n.º 09/2022 do TCE sobre as *Despesas relativas ao clima no orçamento da UE para 2014-2020*.
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-22-09/COM-Replies-SR-22-09_EN.pdf.

⁴ Observação 73 do TCE.

⁵ Regulamento MRR, artigo 18.º, n.º 4, alínea e), artigo 19.º, n.º 3, alínea e), e anexo V, pontos 2 e 2.5.

sobre o contributo efetivo para a consecução destes últimos, assim como a incluir os investimentos pertinentes para os objetivos climáticos e ambientais no seu quadro para o acompanhamento e a avaliação do desempenho. Deste modo, a Comissão está em condições de aceitar parcialmente a recomendação 2, alíneas a) e b), tanto quanto possível e em conformidade com os princípios «Legislar Melhor». No que diz respeito à recomendação 3, alínea a), a Comissão não pode aceitá-la, uma vez que não concorda com a existência de incoerências na aplicação do princípio de «não prejudicar significativamente», e recorda que, nos termos das orientações técnicas sobre o princípio de «não prejudicar significativamente», os Estados-Membros estão explicitamente autorizados a aplicar a abordagem simplificada. A Comissão aceita parcialmente a recomendação 3, alínea b), e incentivará os Estados-Membros a incluírem marcos e metas para medir a conclusão das medidas, embora não os possa obrigar a tal. Por último, no que se refere à recomendação 4, a Comissão recorda que o Regulamento MRR não proporciona uma base jurídica para publicar os dados relativos às despesas e prevê explicitamente que as informações para prestação de contas *ex post* se «[baseiem] na repartição das despesas estimadas».

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Contributo do MRR e dos planos nacionais para a transição ecológica

Para estabelecer as reformas e os investimentos que tem de realizar para receber fundos do MRR, cada Estado-Membro apresenta um plano de recuperação e resiliência (PRR), que é avaliado pela Comissão e, por último, adotado pelo Conselho. Uma das condições para uma avaliação positiva obriga o Estado-Membro a demonstrar e a Comissão a avaliar se «o plano de recuperação e resiliência contém medidas que contribuem de forma eficaz para a transição ecológica, incluindo a biodiversidade, ou para responder aos desafios daí resultantes, [e] se essas medidas correspondem a um montante que represente, pelo menos, 37 % da dotação total do plano de recuperação e resiliência»⁶. A metodologia de cálculo do contributo dos PRR para a ação climática foi acordada pelos dois legisladores. O anexo VI do Regulamento MRR contém uma lista de domínios de intervenção com coeficientes climáticos específicos. A metodologia assegura um acompanhamento coerente em todos os Estados-Membros e é fácil de utilizar, não impondo encargos administrativos desnecessários às autoridades nacionais.

O Regulamento MRR exige que a distribuição entre os objetivos climáticos seja avaliada previamente, com base em estimativas de custos estabelecidas pelos Estados-Membros nos seus PRR. Deste modo, o contributo do MRR para a ação climática é uma aproximação, característica inerente à metodologia aplicada, à conceção do programa, aos dados disponíveis e à capacidade administrativa. Uma certa subestimação e sobrestimação do contributo efetivo de um plano para o clima é, pois, uma particularidade natural do regulamento.

As medidas incluídas nos PRR diferem em termos de dimensão e, em alguns casos, determinados elementos de um único investimento ou reforma podem ter diferentes efeitos nos objetivos climáticos. Por conseguinte, a Comissão, em concertação com os Estados-Membros, dividiu algumas medidas no intuito de as associar a mais do que um domínio de intervenção («submedidas») nos casos em que havia informações suficientes, com o objetivo de evitar uma sobrestimação do contributo das medidas para a ação climática. Com efeito, um número significativo de medidas foram divididas para facultar um cálculo mais preciso do contributo para a ação climática, havendo mais de 1 800 submedidas nos 27 PRR. Nos casos em que os domínios de intervenção correspondiam à

⁶ Regulamento (UE) 2021/241 (Regulamento MRR), artigo 19.º, n.º 3, alínea e).

totalidade da medida ou em que o seu coeficiente climático captava de forma adequada a natureza global da medida, aplicou-se um único domínio de intervenção a uma medida⁷. A Comissão considera que a divisão das medidas conduziu a uma aplicação com maior especificidade dos domínios de intervenção da ação climática e a uma estimativa mais precisa do contributo para a ação climática, pelo que não considera que tenha havido uma sobrestimação devida à insuficiente divisão de algumas medidas⁸.

A Comissão salienta que o TCE aplica coeficientes inferiores aos estabelecidos no regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, com base no entendimento de que a construção de edifícios e infraestruturas ferroviárias implica a emissão significativa de gases com efeito de estufa (GEE) e de que as redes elétricas também podem transportar energia proveniente de fontes não renováveis, mesmo que apoiem redes para energia proveniente de fontes renováveis. A conclusão do TCE de que o contributo dos PRR para a ação climática está provavelmente sobrestimado resulta da opção de basear os cálculos do referido contributo em coeficientes *inferiores* aos fixados pelos legisladores (40 %, em vez de 100 %, e 0 %, em vez de 40 %)⁹. A conclusão do TCE de que haveria uma «sobrestimação provável» de 34,5 mil milhões de EUR é, por conseguinte, a consequência matemática dessas escolhas¹⁰. A Comissão chama a atenção para o facto de que, embora o Regulamento MRR preveja a possibilidade de *aumentar* os coeficientes previstos para medidas específicas, a fim de ter em conta medidas de reforma concomitantes, o mesmo não prevê a possibilidade nem uma metodologia para reduzir ou reavaliar os coeficientes fixados pelos legisladores¹¹. A Comissão discorda, portanto, da abordagem do TCE de divergir da metodologia prevista na base jurídica, que a Comissão e os Estados-Membros estão obrigados a aplicar. No que diz respeito ao nível dos coeficientes climáticos contestado pelo TCE referente aos investimentos em infraestruturas ferroviárias e redes elétricas, a Comissão remete para os pontos de vista expressos na sua resposta ao Relatório Especial n.º 09/2022 do TCE. A Comissão constata, em especial, que o TCE considera que mesmo a infraestrutura ferroviária para comboios elétricos ou com emissões nulas não contribui substancialmente para os objetivos climáticos e, como tal, atribui-lhe coeficientes climáticos de 40 % (contrariamente aos coeficientes de 100 % estabelecidos no Regulamento MRR). A Comissão considera que a seleção, para cada medida, dos respetivos domínios de intervenção e do coeficiente climático estabelecido pelos legisladores reflete de forma adequada o contributo destes investimentos para os objetivos climáticos. Para ilustrar este ponto, a Comissão gostaria de referir que as limitações da rede são um dos principais pontos de estrangulamento que estão a surgir na transição ecológica¹².

A Comissão acolhe com agrado o facto de o TCE concluir que a meta quantitativa de despesa levou os Estados-Membros a incluírem medidas relacionadas com a ação climática nos seus PRR¹³. Apraz-lhe ainda constatar o facto de o TCE reconhecer que as orientações da Comissão incentivaram os Estados-Membros a identificarem e incluírem projetos maduros nos seus PRR¹⁴. Todavia, a Comissão não partilha a opinião do TCE de que os trabalhos de manutenção nos domínios das fontes de energia renováveis e dos caminhos de ferro possam ser considerados parte das despesas nacionais recorrentes na aceção do Regulamento MRR¹⁵.

⁷ SWD(2021) 12, página 38.

⁸ Observações 21 e 72 do TCE.

⁹ Figura 8 do TCE.

¹⁰ Observações 23 e 73 do TCE.

¹¹ Regulamento MRR, artigo 18.º, n.º 4, alínea e), artigo 19.º, n.º 3, alínea e), e anexo V, pontos 2 e 2.5.

¹² Para uma análise mais aprofundada do acompanhamento da ação climática e dos coeficientes específicos, consultar igualmente as respostas da Comissão ao Relatório Especial n.º 09/2022 do TCE sobre as *Despesas relativas ao clima no orçamento da UE para 2014-2020*.

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-22-09/COM-Replies-SR-22-09_EN.pdf.

¹³ Observações 25 a 27 do TCE.

¹⁴ Observações 28 e 29 do TCE.

¹⁵ Observação 29 do TCE.

Numa amostra de 55 (sub)medidas, o TCE analisou as descrições das medidas incluídas nas decisões de execução do Conselho e nos PRR nacionais, tendo considerado, nesta base, que a utilização de domínios de intervenção e coeficientes climáticos foi adequada em apenas 36 casos. Em 12 casos, o TCE considera ser mais adequado um domínio de intervenção diferente¹⁶. A Comissão não partilha a opinião do TCE sobre esses casos, três dos quais são representados na figura 10. A Comissão assinala, por exemplo, que o Programa de desenvolvimento dos sistemas de abastecimento público de água - digital - da Croácia visa instalar dispositivos de medição do caudal de água para detetar fugas de água e, em última análise, reduzir essas fugas, correspondendo plenamente ao domínio de intervenção atribuído a essa submedida¹⁷.

O TCE considera que os custos administrativos, que, no caso do PRR eslovaco, foram incluídos nos custos estimados de algumas medidas, não devem ser tidos em conta no cálculo do contributo de uma medida para a ação climática. De acordo com a metodologia de acompanhamento da ação climática, o domínio de intervenção deve refletir a ênfase, o objetivo ou o resultado relacionados com o clima que se espera que a medida tenha no seu conjunto, não podendo ser avaliadas isoladamente partes da medida. Por conseguinte, no entender da Comissão, se for caso disso, as despesas administrativas nacionais necessárias para supervisionar a boa execução de um investimento ou de uma reforma podem ser corretamente incluídas neste cálculo, uma vez que são necessárias para realizar a intervenção e são, pois, parte integrante da mesma. Além disso, o TCE refere que os custos administrativos da UE não constituem despesas relacionadas com o clima. Contudo, o TCE parece agrupar dois tipos diferentes de custos administrativos na mesma categoria, ou seja, os custos da administração pública da UE e os custos administrativos dos Estados-Membros. Embora as despesas administrativas das instituições da UE (abrangidas pela rubrica 7 do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027) não sejam contabilizadas como despesas climáticas, a execução do orçamento da UE pelas autoridades nacionais para concretizar as prioridades da UE não segue necessariamente o mesmo princípio¹⁸. Por último, no que diz respeito à apreciação do TCE de que alguns marcos e metas «não estão relacionados com a transição ecológica» ou «não abrangem todas as submedidas pertinentes em matéria de clima», a Comissão recorda que os marcos e as metas medem os progressos realizados no sentido da conclusão de uma reforma ou investimento e não se destinam a medir especificamente o seu «desempenho ecológico»¹⁹.

2. A execução das medidas do MRR contribui para a transição ecológica

A Comissão regozija-se com o facto de o TCE reconhecer a originalidade do princípio de «não prejudicar significativamente», segundo o qual nenhuma medida nos PRR deve prejudicar significativamente qualquer objetivo ambiental. O TCE refere que os Estados-Membros aplicaram as orientações fornecidas pela Comissão de forma diferente em alguns aspetos. A Comissão confirma que a aplicação nacional dos conceitos a nível da UE pode diferir, mas recorda que aplicou uniformemente o critério de avaliação pertinente incluído no Regulamento MRR a todos os Estados-Membros, solicitando mais informações ou documentação sempre que necessário. A Comissão congratula-se com o facto de o TCE recordar a conclusão positiva constante de um

¹⁶ Observação 30 do TCE.

¹⁷ Domínio de intervenção 040: «Gestão de água e conservação de recursos hídricos (incluindo gestão de bacias hidrográficas, medidas específicas de adaptação às alterações climáticas, reutilização e redução de fugas)».

¹⁸ Observação 34 do TCE.

¹⁹ Observação 35 do TCE.

relatório especial anterior, no qual se considerou que, de um modo geral, a avaliação, por parte da Comissão, do princípio de «não prejudicar significativamente» era adequada²⁰.

A Comissão não partilha a opinião do TCE expressa no parecer sobre a proposta legislativa relativa ao REPowerEU de que isentar algumas medidas do REPowerEU da regra de elegibilidade do princípio de «não prejudicar significativamente»²¹ poria em risco a eficácia do MRR no que diz respeito ao seu contributo para a transição ecológica. A isenção foi uma escolha dos legisladores, que foi feita para facilitar a inclusão, nos capítulos REPowerEU, de medidas que davam resposta a necessidades imediatas de aprovisionamento energético e à questão da segurança do aprovisionamento na sequência da invasão da Ucrânia pela Rússia. A Comissão salienta que estas derrogações foram específicas, sujeitas a condições de elegibilidade rigorosas e que apenas alguns PRR incluem medidas que beneficiam dessas derrogações²². O TCE menciona separadamente que algumas medidas do PRR exigem explicitamente que as autoridades nacionais realizem uma avaliação de impacto ambiental, enquanto outras não. A Comissão recorda que o acervo da UE relativo a essas avaliações é aplicável por direito próprio, não carecendo de uma integração expressa nos requisitos dos marcos e das metas.²³

A Comissão regista a opinião do TCE de que nem todas as medidas relacionadas com o clima são tão ecológicas como previsto, mas recorda que é demasiado cedo para avaliar o impacto ecológico dos PRR, que é uma tarefa para as avaliações *ex post*²⁴. A Comissão toma igualmente nota das conclusões do TCE de que algumas medidas poderiam ser executadas a um custo inferior. Uma execução eficiente em termos de custos é um elemento positivo e uma vantagem explícita de uma modalidade de financiamento assente no desempenho, cujo beneficiário (ou seja, o Estado-Membro) tem todos os incentivos para assegurar uma utilização eficiente dos recursos.²⁵

A Comissão não partilha a opinião do TCE sobre o incorreto contributo para a ação climática patente nos exemplos apresentados na caixa 5. Por exemplo, o TCE considera que não se justificam nem a medida, em Portugal, que financia os projetos de arquitetura e as obras de renovação de centros de proteção civil em zonas rurais nem o coeficiente climático de 100 % aplicado. A Comissão assinala que o domínio de intervenção relativo à prevenção e gestão de riscos associados ao clima que foi atribuído a esta medida explicitamente e conforme definido pelos legisladores se refere a medidas de proteção civil, não havendo nenhum outro domínio de intervenção referente às mesmas. Por conseguinte, a Comissão considera a atribuição correta²⁶.

3. Informações comunicadas sobre as despesas climáticas e a transição ecológica no âmbito do MRR

No âmbito do MRR, os principais instrumentos para acompanhar os progressos na execução são os marcos e as metas. Estes últimos dão uma indicação mensurável, concreta e verificável dos progressos realizados pelos Estados-Membros na execução de reformas e investimentos específicos e, por conseguinte, do plano nacional em geral. Além disso, os indicadores comuns do MRR

²⁰ Observações 36 a 41 do TCE.

²¹ Regulamento (UE) 2023/435, no que diz respeito aos capítulos REPowerEU dos planos de recuperação e resiliência, artigo 21.º-C, n.º 6.

²² Observação 42 do TCE.

²³ Observação 43 do TCE.

²⁴ Observações 44 a 46 do TCE.

²⁵ Observação 47 do TCE e caixas 5 e 6.

²⁶ Domínio de intervenção 035: «Medidas de adaptação às alterações climáticas e prevenção e gestão de riscos associados ao clima: inundações (incluindo sensibilização, proteção civil e sistemas e infraestruturas de gestão de catástrofes e abordagens baseadas nos ecossistemas)».

destinam-se a ser utilizados para a comunicação de informações sobre os progressos realizados e para o acompanhamento e a avaliação do mecanismo em geral, e não de reformas ou investimentos individuais²⁷. O ato delegado que estabelece os indicadores comuns foi sujeito à apreciação e parecer favorável do Parlamento e do Conselho e exigiu o contrabalanço de aspetos como os encargos administrativos decorrentes de um elevado número de indicadores²⁸. Por conseguinte, como o TCE refere acertadamente, os indicadores comuns não podem dar resposta a perguntas específicas, como «Em que medida contribuem para a ação climática as medidas do MRR relacionadas com o clima?». Tampouco se espera que os indicadores comuns abranjam totalmente todas as medidas²⁹.

O TCE faz referência a um relatório da Comissão que estima as reduções das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) alcançadas por via de um subconjunto de medidas do MRR, no qual se comunica uma consecução de apenas 0,5 % até à data. A Comissão salienta que a data-limite do relatório citado era de agosto de 2023, ou seja, apenas cerca de um ano após a adoção dos primeiros PRR pelo Conselho. Acresce que o relatório apresenta uma estimativa prudente baseada apenas no conjunto de medidas relativas às obrigações verdes e está principalmente relacionado com os progressos na execução de *investimentos*, que, em geral, têm marcos e metas numa fase posterior da vigência do MRR. Por conseguinte, a Comissão espera que o contributo aumente rapidamente no decurso do período de vigência remanescente do MRR³⁰.

O TCE refere que a comunicação de informações sobre o contributo do MRR para a ação climática se baseia nos custos estimados das medidas previstas nos PRR, e não nas despesas efetivas, e assinala corretamente que o Regulamento MRR não exige que a Comissão comunique as despesas climáticas efetivas. O TCE identifica o risco de as informações comunicadas pela Comissão poderem não refletir o contributo efetivo das despesas climáticas de uma determinada medida e de os dados poderem ser afetados por riscos de execução. A Comissão assinala que, atendendo à estrutura assente no desempenho, o Regulamento MRR não prevê uma obrigação de os Estados-Membros comunicarem informações sobre as despesas efetivas, não exigindo, portanto, que a Comissão efetue tal comunicação³¹.

O relatório especial compara a comunicação de informações sobre o acompanhamento da ação climática e a comunicação de informações sobre o pilar ecológico, assentes em diferentes metodologias, e refere que estas comunicações produzem resultados diferentes. A Comissão confirma que as duas metodologias são distintas e servem finalidades diferentes, tal como previsto na base jurídica - os dados de acompanhamento da ação climática referem-se as *despesas nacionais estimadas em objetivos climáticos* na fase de planeamento. A comunicação de informações sobre o pilar reflete um nível de análise diferente: proporciona uma visão a nível da UE *dos resultados relativamente aos quais* a Comissão *desembolsou fundos do MRR* aos Estados-Membros. Refira-se em especial que a comunicação de informações sobre o pilar capta corretamente o facto de se efetuar igualmente desembolsos para a execução de medidas sem custos inerentes, tais como melhorias num quadro jurídico ou administrativo. Neste sentido, a comunicação de informações sobre o pilar proporciona uma perspetiva mais completa sobre a base que serviu para o desembolso de fundos da UE aos Estados-Membros³².

²⁷ Regulamento Delegado (UE) 2021/2106 da Comissão, de 28 de setembro de 2021.

²⁸ <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/delegatedActs/1755?lang=pt>.

²⁹ Observações 48 a 52 do TCE.

³⁰ Observação 53 do TCE.

³¹ Observações 54 a 59 do TCE.

³² Observações 60 a 69 do TCE.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TCE

Recomendação 1: Estimar melhor as despesas relacionadas com o clima no quadro de futuros instrumentos de financiamento

A Comissão deve assegurar que as medidas, intervenções ou ações relacionadas com o clima sejam subdivididas a um nível que permita associá-las ao contributo climático adequado e justificável, o que resultará numa avaliação mais pormenorizada e precisa das despesas neste domínio.

Prazo de execução: quando da proposta de instrumentos que exijam o acompanhamento da ação climática

A Comissão **não aceita** esta recomendação.

Esta recomendação diz respeito a futuras propostas legislativas e de conceção de programas e vai muito além do MRR. A Comissão não pode antecipar a conceção de futuras propostas legislativas e instrumentos, que terão de ser adaptados à situação específica e, como tal, não podem ser objeto de um enquadramento *ex ante*.

No que diz respeito ao conteúdo das recomendações 1 e 2, a Comissão procura continuamente oportunidades para melhorar a sua metodologia de integração das questões climáticas e toma nota de todas as informações pertinentes, incluindo as conclusões das auditorias. A Comissão investiu igualmente recursos substanciais para desenvolver e apresentar propostas de uma metodologia sólida, no âmbito do MRR, de acompanhamento e comunicação de informações sobre as despesas climáticas no orçamento da UE, tal como adotado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. A Comissão considera que a metodologia prevista no Regulamento MRR e aplicada pela Comissão conduziu a um nível suficiente de pormenor e exatidão. A exigência de uma maior subdivisão das ações ou medidas num nível mais pormenorizado em instrumentos futuros conduziria a um aumento da complexidade e burocracia, sendo tal contrário aos esforços de simplificação.

Recomendação 2: Assegurar uma conceção adequada dos futuros instrumentos de financiamento destinados ao apoio de metas e objetivos climáticos e ambientais

A Comissão deve:

- (a) Analisar a forma como os instrumentos de financiamento que contribuem para alcançar as metas e os objetivos climáticos da UE facultariam informações sobre o contributo efetivo desses instrumentos para os alcançar;
- (b) Incluir, no seu quadro de acompanhamento e de avaliação do desempenho, os investimentos pertinentes para os objetivos climáticos e ambientais.

Prazo de execução: quando da proposta de instrumentos com objetivos climáticos e ambientais

A Comissão **aceita parcialmente** estas sub-recomendações.

A Comissão não pode antecipar eventuais propostas legislativas, instrumentos e quadros de acompanhamento e avaliação futuros, que terão de ser adaptados à situação específica e, como tal, não podem ser objeto de um enquadramento *ex ante*. No entanto, a Comissão **aceita parcialmente** ambas as sub-recomendações, tanto quanto possível e em conformidade com os princípios «Legislar melhor».

Recomendação 3: Melhorar o desempenho das medidas de transição ecológica

A Comissão deve:

- (a) Tomar medidas para colmatar lacunas na aplicação do princípio de «não prejudicar significativamente» por parte dos Estados-Membros quando estes recorrem à abordagem simplificada;

Prazo de execução: junho de 2025

A Comissão **não aceita** esta recomendação.

Tendo em conta o âmbito da auditoria, a Comissão entende que esta recomendação está relacionada com o MRR e, mais especificamente, com a avaliação dos PRR, o que exige que cada reforma e investimento cumpra o princípio de «não prejudicar significativamente». A Comissão recorda que o princípio de «não prejudicar significativamente» visa assegurar que nenhuma medida de execução das reformas e dos investimentos incluídos nos PRR prejudique significativamente os seis objetivos ambientais. Não chega, portanto, ao ponto de garantir que todas as medidas financiadas pelo MRR sejam sustentáveis do ponto de vista ambiental, como o TCE refere³³. A Comissão não concorda que

³³ Observação 38 do TCE.

se tenham registado incoerências na aplicação do princípio de «não prejudicar significativamente». Antes pelo contrário, os Estados-Membros estão autorizados a empregar abordagens diferentes em casos específicos, como previsto nas orientações da Comissão sobre o princípio de «não prejudicar significativamente». É prerrogativa dos Estados-Membros fazer uso da abordagem simplificada, se for caso disso, e apresentar a justificação adequada. A Comissão tem aplicado o princípio de «não prejudicar significativamente» de forma coerente na sua avaliação dos PRR nacionais, em conformidade com o Regulamento MRR, e tem solicitado aos Estados-Membros que apresentem justificações, sempre que necessário.

A Comissão continuará a incentivar os Estados-Membros a aplicarem corretamente as orientações e continuará a aplicar os mesmos critérios de avaliação a todos os Estados-Membros. Nos casos pertinentes, foram integradas condições relacionadas com o princípio de «não prejudicar significativamente» nos requisitos relativos aos marcos e às metas, quando não foi possível excluir um potencial prejuízo significativo da medida para qualquer um dos seis objetivos ambientais no momento da avaliação do plano de recuperação e resiliência. A adequação da avaliação foi reconhecida por uma auditoria anterior do TCE³⁴.

(b) Caso as medidas relacionadas com a transição ecológica sejam revistas, assegurar que os marcos e as metas acompanham a realização de progressos nas medidas até à conclusão, a fim de permitir a avaliação da consecução dos objetivos climáticos e ambientais das medidas.

Prazo de execução: dezembro de 2025

A Comissão **aceita parcialmente** esta recomendação.

A Comissão assinala que, num relatório anterior do TCE³⁵, se constatou que cerca de 5 % das medidas da amostra não tinham marcos ou metas indicativos da sua conclusão. Por conseguinte, a Comissão considera que, para a grande maioria das reformas e dos investimentos abrangidos pelo MRR, existem efetivamente marcos ou metas de conclusão e recorda a limitação salientada na resposta da Comissão a esse relatório do TCE respeitante à pequena percentagem remanescente de medidas sem marcos ou metas de conclusão: «**o Regulamento MRR não prevê a obrigação de fixar marcos e metas para medir a conclusão das reformas e dos investimentos.** A inclusão de marcos e metas que abrangem a conclusão de todos os tipos de medidas nem sempre é pertinente ou possível e teria criado encargos desproporcionados, tanto para as autoridades nacionais como para a Comissão, com pouco impacto nos resultados finais. Em última análise, os marcos e as metas são propostos pelos Estados-Membros, uma vez que os planos refletem a especificidade dos contextos nacionais»³⁶.

A Comissão não pode aceitar plenamente a recomendação, uma vez que não pode obrigar os Estados-Membros a apresentar esses marcos. Contudo, a Comissão aceita incentivar os

³⁴ Relatório Especial n.º 21/2022 do TCE sobre a *Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência* https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_21/SR_NRRPs_PT.pdf.

³⁵ Relatório Especial n.º 26/2023 do TCE, observação 31.

³⁶ Respostas da Comissão ao Relatório Especial n.º 26/2023 do TCE sobre o *Quadro de acompanhamento do desempenho do Mecanismo de Recuperação e Resiliência*, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-2023-26/COM-Replies-SR-2023-26_PT.pdf.

Estados-Membros, caso as medidas do MRR sejam revistas, a apresentarem marcos e metas relativos à conclusão do investimento ou da reforma em causa, sempre que pertinente e viável.

Recomendação 4: Melhorar a comunicação de informações sobre as despesas relacionadas com o clima no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência

A Comissão deve compilar e publicar as informações já facultadas pelos Estados-Membros sobre os custos reais das medidas relacionadas com o clima, compará-los com os custos estimados nos planos nacionais e recalcular o contributo climático efetivo para a meta de 37 %.

Prazo de execução: dezembro de 2026

A Comissão **não aceita** esta recomendação.

O Regulamento MRR não proporciona nenhum fundamento jurídico para a Comissão recolher e publicar dados sobre os custos em que os Estados-Membros incorreram na execução das medidas do MRR. No que diz respeito à comunicação de informações, o Regulamento MRR prevê explicitamente que as informações para prestação de contas *ex post* sobre os seis pilares devem «[basear-se] na repartição das despesas estimadas apresentadas nos planos de recuperação e resiliência aprovados»³⁷. A Comissão só recolhe informações sobre os custos reais das medidas relacionadas com o clima no âmbito do quadro das obrigações verdes para a comunicação de informações aos investidores. Os Estados-Membros não habilitaram a Comissão a utilizar estas informações para qualquer prestação de contas adicional, nem o regulamento a tanto a obriga. Assim sendo, a Comissão não pode aceitar a recomendação de recálculo do contributo climático efetivo do MRR para a meta de 37 %. O Regulamento MRR não exige que os Estados-Membros comuniquem informações sobre as despesas efetivamente realizadas, pelo que a Comissão não dispõe das informações financeiras necessárias para efetuar este cálculo.

³⁷ Regulamento MRR, artigo 29.º, n.º 3.