

III

(Atos preparatórios)

TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER N.º 5/2020

*[nos termos dos artigos 287.º, n.º 4, e 322.º, n.º 1, alínea a), do TFUE]***sobre as propostas 2020/0006 (COD) da Comissão, de 14 de janeiro de 2020 e 28 de maio de 2020, relativas ao Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Fundo para uma Transição Justa [COM(2020) 22 final e COM(2020) 460 final]**

(2020/C 290/01)

ÍNDICE

	Pontos	Página
Introdução.....	1-4	2
Observações gerais.....	5-9	3
Observações específicas.....	10-25	3
Recursos do FT].....	10-11	3
Prazo de utilização dos fundos.....	12-14	4
Âmbito do apoio.....	15-19	4
Quadro de desempenho.....	20-23	5
Método de afetação.....	24-25	6

Introdução

1. Em dezembro de 2019, a Comissão publicou o Pacto Ecológico Europeu [COM(2019) 640 final], que visa apoiar a transição para uma economia da UE transformada e dar resposta aos desafios colocados pelas alterações climáticas e decorrentes da degradação ambiental. Em janeiro de 2020, a Comissão propôs a criação do Plano de Investimento do Pacto Ecológico Europeu, que incluía o Mecanismo para uma Transição Justa.

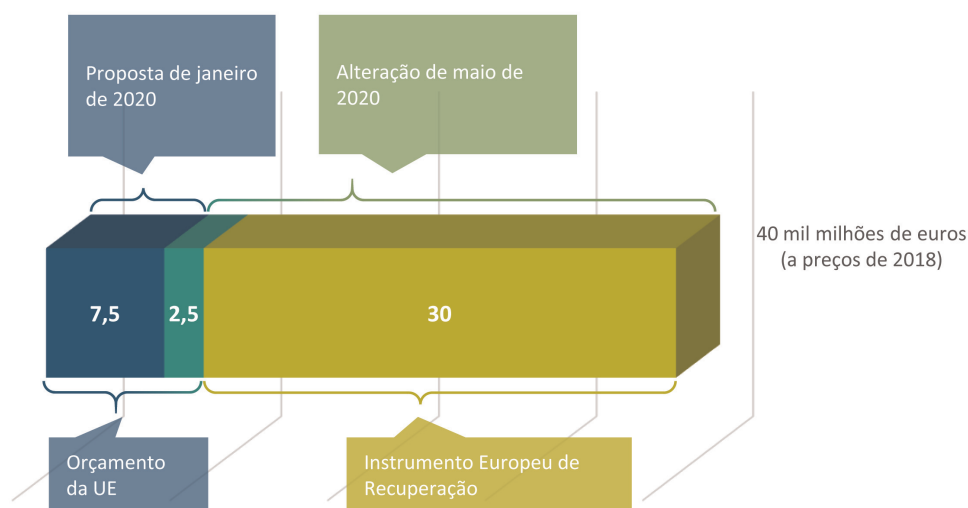
2. O Mecanismo para uma Transição Justa está orientado para as regiões e os setores mais afetados pela transição para uma economia verde. Este apoio estaria disponível para fazer face aos impactos sociais, económicos e ambientais da transição. O mecanismo centra-se em planos territoriais de transição justa e é constituído por três pilares de financiamento.

Mecanismo para uma Transição Justa: pilares de financiamento		
um Fundo para uma Transição Justa (FTJ) , executado em regime de gestão partilhada	um regime de transição justa , para mobilizar investimentos privados	um mecanismo de crédito ao setor público com o Banco Europeu de Investimento, apoiado pelo orçamento da UE

3. A proposta de Regulamento que institui o Fundo para uma Transição Justa [COM(2020) 22 final], de janeiro de 2020, previa um montante de 7,5 mil milhões de euros (a preços de 2018) a partir das dotações orçamentais. Este Fundo complementa os fundos da política de coesão propostos para o quadro financeiro plurianual (QFP) relativo ao período de 2021-2027 abrangidos pelo Regulamento Disposições Comuns (RDC), incluindo o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e o Fundo de Coesão (FC). Em maio de 2020, na sequência do surto de COVID-19, a Comissão alterou a sua proposta relativa ao FTJ [COM(2020) 460 final], propondo despesas adicionais de 32,5 mil milhões de euros a preços de 2018 (ver figura 1).

Figura 1

Recursos do FTJ, em milhares de milhões de euros, a preços de 2018



Fonte: TCE, com base na proposta relativa ao FTJ e na sua alteração.

4. A base jurídica da proposta alterada da Comissão exige a consulta ao Tribunal de Contas Europeu ⁽¹⁾, tendo o Parlamento Europeu e o Conselho solicitado o seu parecer. O presente parecer cumpre esse requisito de consulta. Limita-se às propostas relativas ao FTJ e complementa os seguintes pareceres do Tribunal:

— Parecer n.º 1/2018 sobre a proposta, de 2 de maio de 2018, de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a proteção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de direito nos Estados-Membros;

⁽¹⁾ Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigo 322.º, n.º 1, alínea a).

- Parecer n.º 6/2018 sobre a proposta da Comissão, de 29 de maio de 2018, de Regulamento que estabelece Disposições Comuns, COM(2018) 375 final;
- Parecer n.º 2/2020 sobre a proposta alterada da Comissão, de 14 de janeiro de 2020, de Regulamento que estabelece Disposições Comuns, COM(2020) 23 final;
- Parecer n.º 4/2020 do TCE sobre as propostas de regulamento relativo à iniciativa REACT-EU e de Regulamento que estabelece Disposições Comuns que regem os FEEL.

O Tribunal pretende publicar, mais tarde em 2020, um parecer sobre o mecanismo de crédito ao setor público do Mecanismo para uma Transição Justa.

Observações gerais

5. Para concretizar a transição da UE para uma economia com impacto neutro no clima até 2050, serão necessários investimentos significativos em toda a União. O apoio da UE a esta transição deve visar as regiões mais afetadas e onde os investimentos terão maior impacto.

6. Os considerandos 6 e 10 da proposta associam o FTJ ao Pacto Ecológico Europeu, enquanto resposta aos desafios climáticos e ambientais, visando apoiar a transição da UE para uma economia com impacto neutro no clima até 2050. No entanto, os artigos da proposta não estabelecem uma ligação clara com as ambições da UE em matéria de clima, por exemplo quanto ao objetivo específico, ao âmbito do apoio, à programação dos recursos do FTJ ou aos planos territoriais de transição justa.

7. No âmbito do Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia (CELE), as instalações industriais consideradas expostas a um risco significativo de fuga de dióxido de carbono beneficiam de um tratamento especial. A derrogação prevista no artigo 10.º-C da Diretiva CELE ⁽²⁾ prevê a concessão de licenças de emissão a título gratuito às instalações de produção de eletricidade existentes em determinados Estados-Membros durante um período transitório, a fim de apoiar a modernização dos seus setores de produção de eletricidade ⁽³⁾. O artigo 10.º-D da mesma diretiva cria um fundo de modernização destinado a modernizar os sistemas energéticos, a melhorar a eficiência energética e a assegurar uma transição justa nas regiões dependentes do carbono até 2030. Algumas das atividades podem ser apoiadas tanto pelo FTJ como pelo fundo de modernização.

8. A proposta prevê, assim, financiamento adicional para as regiões que já receberam fundos específicos para a modernização energética. O Tribunal não encontrou uma análise exaustiva dos resultados alcançados com o anterior financiamento da UE nessas regiões nem das necessidades remanescentes. É importante que os planos de transição justa respondam à questão da coordenação e complementaridade das várias fontes de financiamento.

9. Na proposta, a ligação entre o desempenho e o financiamento é relativamente fraca e existe um risco significativo de que a utilização destes fundos não ponha termo à forte dependência de algumas regiões em relação a atividades com elevada intensidade carbónica. Este risco é acentuado pelo prazo limitado do programa: se a redução do emprego prevista nos setores com elevada intensidade carbónica não for alcançada dentro do período, poderão ter de ser atribuídas despesas adicionais para financiar a transição.

Observações gerais	<ul style="list-style-type: none"> — necessidade de uma ligação mais forte às ambições da UE em matéria de clima e ambiente — ausência de análise dos resultados alcançados com o anterior financiamento para uma transição justa — ligação fraca entre o desempenho e o financiamento — risco de que a transição tenha de ser financiada de novo
---------------------------	---

Observações específicas

Recursos do FTJ

10. Sucintamente, a proposta alterada que institui o FTJ aumenta o apoio de 7,5 mil milhões de euros para 40 mil milhões de euros (a preços de 2018). A Comissão justifica o aumento do apoio da UE com base nos efeitos da crise causada pela COVID-19 e nas diferentes capacidades nacionais e regionais para os enfrentar.

11. A Comissão não realizou uma avaliação de impacto específica, nem uma consulta das partes interessadas, com que fundamentar o montante alterado ⁽⁴⁾. A Comissão teve um prazo apertado para redigir a proposta alterada e para avaliar os custos prováveis da transição e o impacto da crise causada pela COVID-19. Não obstante, uma análise rigorosa das necessidades permitiria uma melhor afetação dos recursos financeiros da UE, bem como estabelecer metas e quantificar os objetivos a atingir.

⁽²⁾ Diretiva (UE) 2018/410 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março de 2018, que altera a Diretiva 2003/87/CE para reforçar a relação custo-eficácia das reduções de emissões e o investimento nas tecnologias hipocarbónicas, e a Decisão (UE) 2015/1814 (JO L 76 de 19.3.2018, p. 3).

⁽³⁾ Ver o Relatório n.º 14/2018 da Agência Europeia do Ambiente: Trends and projections in the EU ETS in 2018 – The EU Emissions Trading System in numbers, figura 2.12.

⁽⁴⁾ Ver também «Síntese das observações do TCE sobre as propostas legislativas da Comissão para o próximo Quadro Financeiro Plurianual (QFP)», de 14 de fevereiro de 2019, e o documento de análise n.º 2/2020 do TCE, a publicar proximamente, «O processo legislativo na União Europeia após quase 20 anos a “Legislar Melhor”», ponto 9.

Recursos do FTJ	<ul style="list-style-type: none"> — disponibilização de mais apoio para uma transição justa — é importante quantificar as necessidades de financiamento, bem como estabelecer metas e quantificar os objetivos a atingir
------------------------	---

Prazo de utilização dos fundos

12. A mobilização dos recursos do FTJ depende da adoção harmoniosa do QFP para 2021-2027, bem como das propostas relativas ao RDC, incluindo o Regulamento FTJ. Qualquer atraso na adoção destas propostas reduzirá ainda mais o tempo disponível para utilizar os recursos do FTJ. Além disso, a programação deste basear-se-á nos planos de transição justa, que deverão estar em consonância com os planos nacionais em matéria de energia e clima. A Comissão só pode aprovar os planos de transição justa após a adoção do QFP para 2021-2027 e, por isso, estima que os pedidos de financiamento dos Estados-Membros não se poderão apoiar neles antes de meados de 2021.

13. A proposta alterada de regulamento prevê que os recursos do Instrumento Europeu de Recuperação (32,8 mil milhões de euros a preços correntes) sejam autorizados até 2024 e utilizados até 2026.

14. Por conseguinte, existe uma janela relativamente estreita para que os Estados-Membros alcancem os resultados esperados. Esta situação aumenta o risco de que os Estados-Membros não utilizem o financiamento ou o utilizem sem concretizar a transição exigida.

Prazo de utilização dos fundos	<ul style="list-style-type: none"> — quaisquer atrasos na adoção do QFP e das propostas relativas ao RDC reduzirão ainda mais o tempo disponível — dificuldade de os Estados-Membros utilizarem eficazmente o financiamento no prazo proposto
---------------------------------------	---

Âmbito do apoio

15. Segundo o artigo 2.º da proposta, o FTJ deve contribuir para «permitir às regiões e às pessoas abordar os impactos sociais, económicos e ambientais da transição para uma economia com impacto neutro no clima». De acordo com a proposta, os planos de transição justa devem estar em consonância com os planos nacionais dos Estados-Membros em matéria de energia e clima, pelo que a concretização do objetivo do FTJ está dependente destes planos⁽⁵⁾. As intervenções das políticas dependeriam fortemente das escolhas feitas pelos Estados-Membros nos seus planos de transição justa e da aprovação destes pela Comissão. O Tribunal considera crucial que os planos de transição justa incluam compromissos claros para apoiar projetos de transição bem harmonizados com os objetivos climáticos da UE.

16. As atividades elegíveis no âmbito da proposta relativa ao FTJ visam essencialmente os objetivos sociais e económicos e, em menor medida, os ambientais: a proposta prevê investimentos na regeneração e descontaminação de sítios, reabilitação de terrenos e reorientação de projetos (artigo 4.º, n.º 2, alínea f). Em conformidade com o princípio do poluidor-pagador⁽⁶⁾, custos como a reabilitação de terrenos ou a descontaminação devem em princípio ser suportados pelo operador que os originar.

17. Com base no considerando 10 da proposta, apenas atividades sustentáveis que visem contribuir ativamente para uma economia circular com impacto neutro no clima devem ser incluídas nos planos de transição justa e elegíveis para financiamento, em conformidade com os planos nacionais em matéria de energia e clima. Para garantir a coerência com os objetivos climáticos da UE, seria útil que o regulamento excluísse explicitamente do âmbito do apoio as atividades que provoquem um aumento líquido das emissões de gases com efeito de estufa.

18. As atividades elegíveis devem seguir o princípio de não prejudicar, de modo a evitar consequências negativas não intencionais, em especial em relação às alterações climáticas. O artigo 5.º, alínea d), da proposta exclui especificamente do apoio do FTJ os investimentos relacionados com a produção, transformação, distribuição, armazenamento ou combustão de combustíveis fósseis. Quaisquer investimentos deste tipo (por exemplo, em gás natural ou em petróleo) correm o risco de se tornarem «ativos abandonados»⁽⁷⁾.

19. O artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, permite o financiamento de investimentos produtivos em empresas que não sejam PME, em determinadas zonas, apenas "se forem necessários para a execução do plano territorial de transição justa". Se for esse o caso, os planos devem incluir uma lista exaustiva dessas empresas e uma justificação da necessidade desse apoio (artigo 7.º, n.º 2, alínea h)). O Tribunal entende que, na prática, o financiamento de empresas que não sejam PME deve ser uma exceção e estar associado à aceleração da redução das emissões de CO₂.

⁽⁵⁾ Parecer n.º 2/2020 sobre a proposta alterada da Comissão, de 14 de janeiro de 2020, de Regulamento que estabelece Disposições Comuns, COM(2020) 23 final, ponto 7.

⁽⁶⁾ Ver Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais (JO L 143 de 30.4.2004, p. 56).

⁽⁷⁾ Ver Documento de análise n.º 01/2017, Ação da UE em matéria de energia e alterações climáticas (Exame Panorâmico), pontos 211 e 212.

Âmbito do apoio	<ul style="list-style-type: none"> — necessidade de os planos de transição justa incluírem compromissos claros com os objetivos climáticos da UE — as atividades que provoquem um aumento líquido das emissões de gases com efeito de estufa devem ser explicitamente excluídas do âmbito do apoio
------------------------	--

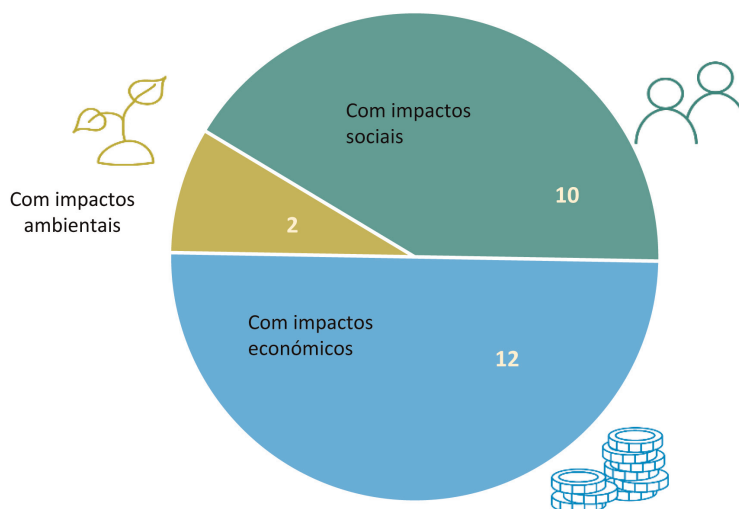
Quadro de desempenho

20. O Regulamento FTJ propõe indicadores comuns de realizações e de resultados, que estão em grande parte harmonizados com os indicadores comuns propostos para o FEDER e o FSE+, facilitando desta forma a agregação e a análise dos dados de desempenho ⁽⁸⁾.

21. Como mostra a *figura 2*, os indicadores de realizações dizem sobretudo respeito aos impactos económicos e sociais, e não aos ambientais, da transição para uma economia com impacto neutro no clima. Os indicadores comuns do FTJ não captam claramente o objetivo de abandono progressivo dos setores com elevada intensidade carbónica.

Figura 2

Número de indicadores de realizações do FTJ



RCO 38: Área de terreno reabilitado apoiada
 RCO 39: Sistemas instalados para monitorizar a poluição do ar

Fonte: TCE, com base no anexo III da proposta de Regulamento FTJ.

22. A proposta de Regulamento FTJ permite correções financeiras por não serem alcançados, pelo menos, 65% dos objetivos estabelecidos para os indicadores comuns. Uma vez que as correções financeiras baseadas em metas de desempenho podem reforçar a responsabilização pela obtenção de resultados, o Tribunal convidou anteriormente a Comissão e os legisladores a ponderarem clarificar a metodologia de avaliação das correções financeiras (por exemplo, a avaliação da solidez das metas definidas, a apreciação da insuficiente realização das mesmas e a aplicação de correções financeiras) ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Parecer n.º 6/2018 sobre a proposta da Comissão, de 29 de maio de 2018, relativa ao Regulamento que estabelece Disposições Comuns, COM(2018) 375 final, ponto 59, e Parecer n.º 2/2020 sobre a proposta alterada da Comissão, de 14 de janeiro de 2020, de Regulamento que estabelece Disposições Comuns, COM(2020) 23 final, ponto 9.
⁽⁹⁾ Parecer n.º 2/2020 sobre a proposta alterada da Comissão, de 14 de janeiro de 2020, de Regulamento que estabelece Disposições Comuns, COM(2020) 23 final, pontos 11 e 12.

23. Embora estas correções financeiras introduzam um elemento de condicionalidade no desempenho, o incentivo é reduzido pela dimensão das insuficiências de desempenho que não desencadeariam qualquer correção, bem como pelo facto de os indicadores comuns não captarem claramente o objetivo de abandono progressivo dos setores com elevada intensidade carbónica. O Tribunal observou anteriormente, noutros domínios de intervenção, que as metas podem sair goradas por ampla margem, tendo pouco impacto no financiamento da UE ⁽¹⁰⁾. Seria preferível utilizar um modelo de prestação que associasse o desembolso de fundos à realização dos objetivos, que poderia ser combinado com o requisito de reembolsar o financiamento se os compromissos estabelecidos nos planos territoriais de transição justa não forem mantidos durante um período específico.

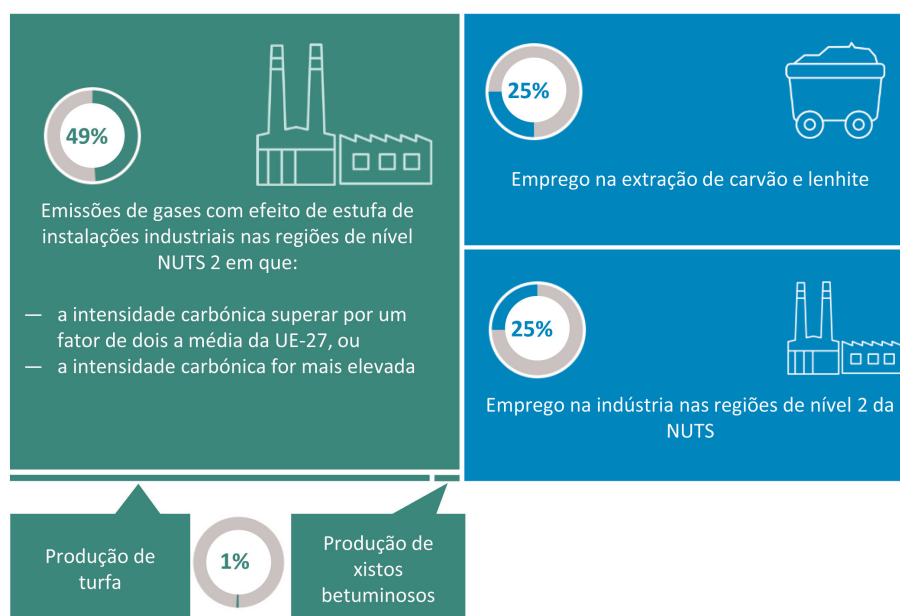
Quadro de desempenho	<ul style="list-style-type: none"> — os indicadores comuns não captam claramente uma transição em que se abandonam os setores com elevada intensidade carbónica — a associação entre correções financeiras e concretização das metas pode reforçar a responsabilização pela obtenção de resultados, mas é preferível utilizar um modelo de prestação que associe o desembolso de fundos à realização dos objetivos
-----------------------------	--

Método de afetação

24. O anexo I do Regulamento FTJ alterado propõe um método de afetação dos recursos do FTJ a incluir nas dotações financeiras dos Estados-Membros, com um limite máximo de 8 mil milhões de euros (a preços de 2018) — ver *figura 3*. A Comissão informou o Tribunal de que enfrentava o desafio de identificar dados fiáveis disponíveis a nível regional e territorial, pelo que decidiu basear a afetação nas regiões de nível NUTS 2, ao passo que os planos territoriais de transição justa se baseiam num nível de maior pormenor, as regiões NUTS 3.

Figura 3

CrITÉRIOS de afetação dos recursos do FTJ



Fonte: TCE, com base no anexo I da proposta de Regulamento FTJ.

⁽¹⁰⁾ Parecer n.º 7/2018 sobre as propostas da Comissão de regulamentos no âmbito da Política Agrícola Comum para o período pós-2020, ponto 8.

25. O método de afetação considera um conjunto de condições preexistentes nos Estados-Membros, mas a condicionalidade do desempenho é fraca. Por conseguinte, dois Estados-Membros com necessidades de transição semelhantes – como quantificadas pelo método de afetação proposto – receberiam hipoteticamente um nível de financiamento semelhante, embora um deles se pudesse comprometer a encerrar as operações com elevada intensidade carbónica (e conseguisse fazê-lo), ao passo que o outro poderia limitar-se a reduzir a sua dimensão, mesmo apenas temporariamente. O método de afetação proposto, embora orientado para as regiões afetadas, proporciona poucos incentivos para a transformação profunda, significativa e estrutural que é necessária para alcançar os objetivos climáticos da UE.

Método de afetação	<ul style="list-style-type: none">— sem ligação com o nível de ambição climática dos Estados-Membros— poucos incentivos para uma mudança estrutural significativa
---------------------------	--

O presente parecer foi adotado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 20 de julho de 2020.

Pelo Tribunal de Contas
Klaus-Heiner LEHNE
Presidente
