III

(Atos preparatórios)

TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER N.º 8/2020

[nos termos do artigo 287.º, n.º 4, e do artigo 322.º, n.º 1, alínea a), do TFUE]

sobre a proposta da Comissão 2020/0100 (COD) de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o mecanismo de empréstimo do setor público ao abrigo do Mecanismo para uma Transição Justa *[COM(2020) 453 final]*

(2020/C 373/01)

ÍNDICE

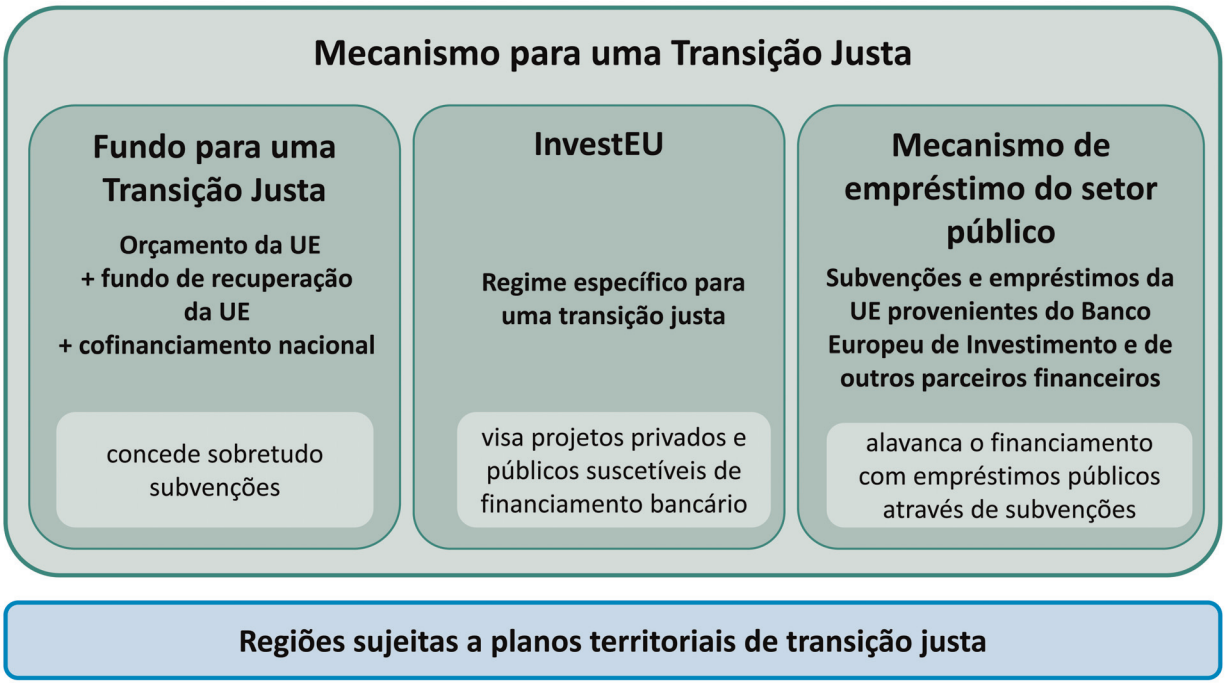
	Pontos	*Página*
Introdução	1-6	2
Observações gerais	7-11	3
Observações específicas	12-22	3
Risco por não associar subvenções a custos	12	3
Adicionalidade do instrumento	13-14	3
Objetivo climático e sustentabilidade	15-17	4
Financiamento do mecanismo	18-20	4
Indicadores de desempenho	21-22	5

Introdução

1. Em dezembro de 2019, a Comissão adotou uma Comunicação relativa ao Pacto Ecológico Europeu [COM(2019) 640 final], que visa transformar a UE numa economia moderna, eficiente na utilização dos recursos e competitiva, que, em 2050, tenha zero emissões líquidas de gases com efeito de estufa, em que o crescimento económico esteja dissociado da utilização dos recursos e em que ninguém nem nenhum lugar seja deixado para trás. 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». Este visa as regiões e os setores mais afetados pela transição para uma economia com impacto neutro no clima, disponibilizando uma combinação de subvenções e formas de financiamento reembolsáveis, tais como empréstimos, 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 (ver figura 1).

Figura 1

Estrutura proposta do Mecanismo para uma Transição Justa



Fonte: TCE, com base em informações da Comissão Europeia.

2. O mecanismo de empréstimo do setor público (em seguida designado por «mecanismo») constitui o terceiro pilar do Mecanismo para uma Transição Justa. Terá uma componente de subvenção no valor de 1,5 mil milhões de euros provenientes do orçamento da UE e uma componente de empréstimo de 10 mil milhões de euros, no máximo, de recursos próprios do Banco Europeu de Investimento e, eventualmente, de outros parceiros financeiros. Segundo a Comissão ([1]), o mecanismo deverá mobilizar entre 25 mil milhões e 30 mil milhões de euros de investimentos públicos durante o período 2021-2027.

3. O mecanismo é uma forma de «financiamento misto», definido como um quadro de cooperação criado entre a Comissão e as instituições de desenvolvimento ou outras instituições financeiras públicas, entre outros, tendo em vista combinar formas de apoio não reembolsáveis (subvenções) e reembolsáveis (empréstimos) ([2]).

4. O objetivo específico do mecanismo é aumentar os investimentos do setor público, que dão resposta às necessidades de desenvolvimento das regiões identificadas nos planos territoriais de transição justa e decorrentes dos desafios da transição para uma economia com impacto neutro no clima. O projeto de regulamento propõe, para o efeito, facilitar o financiamento de projetos que não geram um fluxo suficiente de receitas próprias e não seriam financiados sem o elemento das subvenções do orçamento da União. Esse elemento ajudaria, por exemplo, um organismo público a financiar um projeto que, de outro modo, não seria executado (ou não seria executado na mesma medida) ou sofreria atrasos devido a restrições orçamentais.

([1]) Ver página 24 da Comunicação da Comissão «Plano de Investimento para Uma Europa Sustentável» [COM(2020) 21 final].
([2]) Artigo 2.º do Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral da União, julho de 2018.

5. Embora os três pilares visem as mesmas regiões e territórios sujeitos a planos territoriais de transição justa, cada um deles deve, em princípio, estar orientado para projetos com necessidades de financiamento diferentes. O Fundo para uma Transição Justa (o primeiro pilar) apoia projetos públicos principalmente através de subvenções. O InvestEU (o segundo pilar) pode apoiar investimentos públicos e privados que gerem receitas suficientes para serem suscetíveis de financiamento bancário. O mecanismo (terceiro pilar) financia projetos do setor público que geram os seus próprios fluxos de receitas, mas que não são suficientes para cobrir os custos de investimento.

6. A base jurídica da proposta da Comissão exige a consulta ao Tribunal de Contas Europeu (TCE) ([3]), tendo o Parlamento Europeu e o Conselho solicitado o seu parecer. O presente parecer cumpre esse requisito de consulta. Limita-se à proposta sobre o mecanismo de empréstimo do setor público ao abrigo do Mecanismo para uma Transição Justa e complementa e reitera alguns pontos do Parecer n.º 5/2020 do Tribunal sobre a proposta da Comissão que institui o Fundo para uma Transição Justa [COM(2020) 22 final].

Observações gerais

7. 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 para assegurar que esta transição é justa e equitativa deve visar as regiões mais afetadas e onde os investimentos terão maior impacto.

8. Os considerandos 1 e 5 da proposta associam o mecanismo 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. No entanto, o projeto de regulamento não estabelece uma relação clara com as ambições da UE em matéria de clima.

9. O Tribunal constatou que a Comissão não realizou uma avaliação *ex ante* ou uma avaliação de impacto, como exige o artigo 209.º do Regulamento Financeiro, que estabelece que as operações de financiamento misto devem basear-se em avaliações *ex ante* ou avaliações de impacto de que constem explicações sobre a escolha do tipo de operação financeira, tendo em conta os objetivos políticos visados e os riscos financeiros conexos, e as poupanças para o orçamento. Uma análise deste tipo serviria para explicar as razões pelas quais a Comissão decidiu utilizar o apoio misto no terceiro pilar do Mecanismo para uma Transição Justa e identificar as questões a resolver, o montante de financiamento necessário, o valor acrescentado da participação da UE e os efeitos esperados das diferentes opções.

10. Uma vez que não foi elaborada uma avaliação das necessidades ou uma avaliação *ex ante*, não é claro em que medida existe uma procura real pelo mecanismo e até que ponto será eficaz. Nestas circunstâncias, seria adequado a Comissão analisar e seguir melhor estes fatores desconhecidos no seu relatório anual sobre os instrumentos financeiros nos termos do artigo 250.º do Regulamento Financeiro.

11. A proposta prevê conceder fundos às regiões e aos territórios que já receberam financiamento para as necessidades de desenvolvimento relacionadas com os objetivos climáticos da UE, incluindo o financiamento específico da UE. O Tribunal não encontrou uma análise exaustiva dos resultados alcançados com o anterior financiamento da UE nessas regiões nem das necessidades remanescentes. Na sua opinião, é importante que os planos de transição justa analisem esta questão.

Observações específicas

Risco por não associar subvenções a custos

12. Com vista a reduzir os encargos financeiros dos beneficiários resultantes do reembolso de empréstimos, as subvenções concedidas ao abrigo do mecanismo assumirão a forma de financiamento não associado a custos específicos dos projetos. A componente de subvenção representará até 15% do empréstimo (e até 20% nas regiões menos desenvolvidas). O artigo 8.º, alínea b), do projeto de regulamento estabelece que os projetos não podem receber apoio ao abrigo de outros programas da União, o que limita o risco de duplo financiamento da UE. Contudo, na opinião do Tribunal, a assistência técnica e os recursos consultivos poderiam estar isentos da obrigação estipulada neste artigo, para permitir as sinergias com outros programas da UE de apoio à elaboração e execução de projetos elegíveis.

Adicionalidade do instrumento

13. Nos termos do artigo 8.º, alínea d), da proposta, o mecanismo apenas pode apoiar projetos que não gerem um fluxo de receitas próprias suficiente que lhes permita serem financiados sem o apoio da União. O mecanismo poderia assim aumentar a acessibilidade dos projetos em termos de preços, o que permitiria aos beneficiários executá-los mais cedo e em toda a sua extensão. Na opinião do Tribunal, este requisito é necessário para evitar a substituição do apoio e do investimento potencial de outras fontes públicas ou privadas, assegurando assim a adicionalidade, tal como definido no artigo 209.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento Financeiro.

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

14. É importante que a Comissão verifique e aplique devidamente esta condição de não ser gerado um fluxo de receitas próprias suficiente, a fim de assegurar que todos os projetos selecionados satisfazem o requisito de adicionalidade definido anteriormente.

Objetivo climático e sustentabilidade

15. O considerando 14 da proposta refere que as condições específicas de elegibilidade e os critérios de adjudicação devem ser estabelecidos nos programas de trabalho e nos convites à apresentação de propostas. No entanto, este requisito não é clarificado nos artigos do projeto de regulamento. O Tribunal entende que definir alguns requisitos básicos ou gerais a nível da UE ajudaria a assegurar a eficácia em situações em que a procura excede as dotações nacionais para a concessão de subvenções. Em especial, poderiam estar abrangidos requisitos como:

— o projeto deve dar resposta às necessidades identificadas nos planos territoriais de transição justa;

— a subvenção deve ser pertinente no sentido de tornar o projeto acessível em termos de preços para o beneficiário;

— o projeto deve contribuir para os objetivos climáticos da UE.

16. Além disso, as condições do mecanismo devem ter uma ligação mais forte à concretização dos objetivos climáticos da UE, por exemplo, utilizando critérios estabelecidos pela taxonomia da UE ([4]) nos casos em que a Comissão tem de avaliar em que medida um investimento é sustentável do ponto de vista ambiental. Essa ligação permitiria igualmente assegurar que o mecanismo evita apoiar atividades que causam um aumento líquido das emissões de gases com efeito de estufa.

17. Além disso, o projeto de regulamento não inclui qualquer condição no sentido de os projetos deverem respeitar o princípio de «não prejudicar», em especial em relação às alterações climáticas. As atividades inelegíveis no âmbito do Fundo para uma Transição Justa ([5]), que incluem especificamente os investimentos relacionados com a produção, transformação, distribuição, armazenamento ou combustão de combustíveis fósseis, também devem ser excluídas do mecanismo, a fim de garantir que este não apoia investimentos noutras infraestruturas, menos poluentes, de combustíveis fósseis, que não contribuiriam para a concretização do objetivo da neutralidade climática. Evitaria ainda que os projetos rejeitados nos termos do artigo 5.º do regulamento do Fundo para uma Transição Justa fossem novamente apresentados e financiados ao abrigo do mecanismo.

Financiamento do mecanismo

18. A Comissão propõe financiar a componente de subvenção sobretudo a partir dos excedentes estimados do provisionamento da garantia orçamental criada pelo Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) ([6]). O Regulamento do FEIE estipula que até 35% (9,1 mil milhões de euros) da garantia orçamental de 26 mil milhões de euros serão provisionados num fundo de garantia específico, a fim de evitar o recurso direto ao orçamento da UE. A Comissão estimou (com base em dados do BEI de 31 de dezembro de 2019) que as perdas potenciais na carteira global serão inferiores a este montante provisionado e que mais de mil milhões de euros não serão consumidos pelo fundo de garantia, podendo ser reafetados ao mecanismo.

19. A Comissão efetuou este cálculo com base em vários pressupostos antes da crise provocada pela COVID-19. No entanto, esta crise pode afetar diretamente um número considerável de beneficiários dos empréstimos do BEI apoiados pela garantia do FEIE, podendo assim resultar num montante mais elevado de acionamentos da garantia nos próximos anos.

20. No seu parecer anterior sobre o FEIE ([7]), o Tribunal afirmou que a redução da taxa de provisionamento de 50% para 35%, através da alteração do Regulamento FEIE (Regulamento FEIE 2.0), aumentou o risco de o montante colocado no fundo de garantia ser insuficiente e de poder ser necessário recorrer diretamente ao orçamento. A fim de manter uma abordagem prudente para limitar a exposição financeira global aos consideráveis passivos contingentes da garantia do FEIE, o Tribunal considera que é necessária uma análise atualizada para garantir que é possível afetar mil milhões de euros ao mecanismo.

([4]) Tal como definida no Regulamento (UE) 2020/852 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 198 de 22.6.2020, p. 13).
([5]) Artigo 5.º da Proposta relativa ao regulamento que institui o Fundo para uma Transição Justa [COM(2020) 22].
([6]) Regulamento (UE) 2015/1017 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 169 de 1.7.2015, p. 1).
([7]) Parecer n.º 2/2016: «FEIE: uma proposta de prorrogação e de alargamento prematura» (JO C 465 de 13.12.2016, p. 1).

Indicadores de desempenho

21. Em anexo ao projeto de regulamento, é enumerado um número reduzido de indicadores-chave. Trata-se principalmente de indicadores de realizações (por exemplo, volume de empréstimos assinados, número de projetos por setor). Contrariamente ao projeto de regulamento relativo ao Fundo para uma Transição Justa (que prossegue objetivos semelhantes aos do mecanismo), a proposta não inclui indicadores de resultados separados e não define indicadores de realizações para o impacto social e económico da transição para uma economia com impacto neutro no clima. Também não inclui a obrigação de definir uma base de referência e uma meta para esses indicadores. Da mesma forma, não existem indicadores relativos ao impacto ambiental da transição, nem indicadores que deem informações claras sobre o objetivo de apoiar o abandono dos setores com elevada intensidade carbónica. Esses indicadores podem ser definidos em anexo ao projeto de regulamento ou pode ser incluída a obrigação de os definir no artigo 14.º, n.º 3.

22. Dos indicadores propostos, apenas o indicador-chave de desempenho 4 (número de projetos que beneficiam de apoio) está dividido por região e território afetados pelos planos territoriais de transição justa. A fim de acompanhar devidamente a execução do mecanismo, seria positivo que todos os indicadores propostos, incluindo os montantes das subvenções e dos empréstimos, fossem repartidos por região, quando pertinente.

O presente parecer foi adotado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, em 24 de setembro de 2020.

Pelo Tribunal de Contas
Klaus-Heiner LEHNE
Presidente