

Relatório Especial

Transição ecológica

Contributo pouco claro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-VI
Introdução	01-09
O Mecanismo de Recuperação e Resiliência e as suas principais características	01-03
A transição ecológica no âmbito do MRR	04-05
Acompanhamento da ação climática no âmbito do MRR	06-09
Âmbito e método da auditoria	10-14
Observações	15-69
O contributo do MRR e dos PRR para a transição ecológica pode estar sobrestimado	15-35
Desafios no quadro do MRR no que respeita a estimar o contributo para a ação climática e cobrir a transição ecológica	16-24
Contributo pouco claro das medidas previstas no âmbito do MRR para a ação climática e a transição ecológica	25-35
Indicação insuficiente sobre o contributo das medidas do MRR para a transição ecológica	36-47
Falta de uniformidade na aplicação do princípio de "não prejudicar significativamente"	36-43
Nem todas as medidas relacionadas com o clima são tão ecológicas como previsto	44-47
As informações comunicadas sobre as despesas climáticas e a transição ecológica no âmbito do MRR estão dissociadas dos custos e resultados efetivos	48-69
Ângulos mortos no relato do desempenho das medidas de transição ecológica no âmbito do MRR	48-53
Ausência de comunicação de informações sobre as despesas efetivas com a ação climática	54-59
Falta de ligação entre as despesas e as informações comunicadas sobre a transição ecológica	60-69

Conclusões e recomendações

70-77

Anexo – Medidas seleccionadas pelo Tribunal

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas da Comissão

Cronologia

Equipa de auditoria

Síntese

I O Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) é um instrumento temporário lançado em maio de 2020 para ajudar os Estados-Membros a recuperar da pandemia de COVID-19. Em fevereiro de 2024, tinha 648 mil milhões de euros disponíveis. Sendo a transição ecológica um dos seus pilares, os Estados-Membros tiveram de afetar pelo menos 37% das suas dotações à ação climática. A Comissão considerou que esta meta já tinha sido excedida na fase de planeamento, tendo-se atingido 42,5%.

II O objetivo da auditoria do Tribunal era avaliar se a conceção e a execução do MRR e dos planos nacionais de recuperação e resiliência contribuem eficazmente para a transição ecológica. O Tribunal avaliou o contributo para a transição ecológica das medidas selecionadas, dos seus marcos e das suas metas, bem como dos seus coeficientes climáticos. Analisou igualmente o progresso e o acompanhamento destas medidas na perspetiva da transição ecológica. Por último, apreciou a comunicação, pela Comissão e pelos Estados-Membros, de informações sobre as despesas relacionadas com o clima e a transição ecológica.

III O Tribunal realizou esta auditoria dado que a transição ecológica e as metas climáticas da UE estão no topo da agenda política, na expectativa de que os resultados do seu trabalho contribuam para o debate sobre a conceção e aplicação de futuros instrumentos com objetivos climáticos e ambientais. Espera também que o seu trabalho ajude a melhorar a eficácia dos fundos da União dedicados à ação climática e à transição ecológica no contexto das ambiciosas metas climáticas da UE para 2030 e 2050.

IV O Tribunal detetou insuficiências na conceção do quadro do MRR e dos planos nacionais de recuperação e resiliência nos Estados-Membros auditados, bem como incoerências na execução das medidas relativas à transição ecológica e aos objetivos climáticos. Em especial, observou que o acompanhamento das despesas relacionadas com o clima é muito aproximativo e que alguns coeficientes conduziram a potenciais sobrestimações. Constatou que havia poucas indicações sobre o contributo da execução das medidas do MRR para a transição ecológica e que o seu impacto nos objetivos e nas metas climáticas da UE não é avaliado, já que a legislação não o exige. Além disso, observou que as informações comunicadas sobre as despesas climáticas e a transição ecológica estão dissociadas dos custos e dos resultados efetivos, o que reduz a sua pertinência para as partes interessadas.

V O Tribunal conclui que as insuficiências detetadas na conceção e execução do mecanismo põem em causa a concretização dos seus objetivos climáticos e ambientais. Por conseguinte, considera que o contributo do MRR para a transição ecológica é pouco claro.

VI Com base nas suas constatações, o Tribunal recomenda que a Comissão:

- estime melhor as despesas relacionadas com o clima no quadro de futuros instrumentos de financiamento;
- garanta uma conceção adequada dos futuros instrumentos de financiamento que devem apoiar as metas e os objetivos climáticos e ambientais;
- melhore o desempenho das medidas de transição ecológica;
- aperfeiçoe a comunicação de informações sobre as despesas relacionadas com o clima no âmbito do MRR.

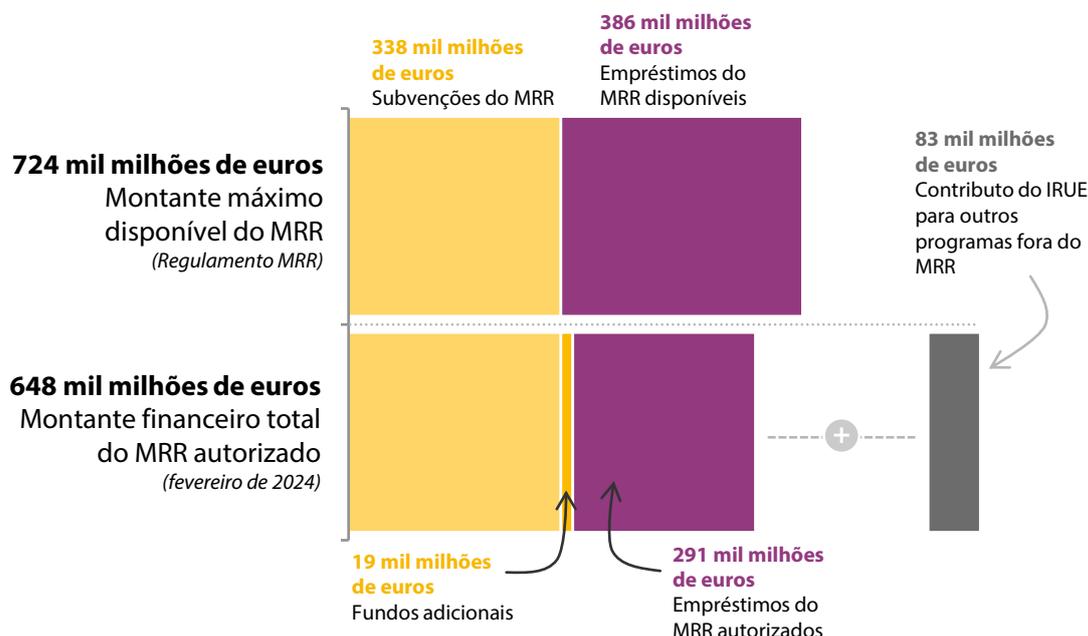
Introdução

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência e as suas principais características

01 Em maio de 2020, a União Europeia (UE) lançou o [Instrumento de Recuperação da União Europeia](#) (IRUE). Trata-se de um instrumento temporário para ajudar os Estados-Membros a recuperar dos efeitos da pandemia de COVID-19, composto por um montante máximo de 731 mil milhões de euros (a preços de 2022), que acresce ao orçamento de longo prazo da UE para o período de 2021-2027. Tem como elemento central o Mecanismo de Recuperação e Resiliência¹ (MRR) (ver [figura 1](#)), cujo objetivo é atenuar o impacto económico e social da pandemia de COVID-19, tornando as economias e as sociedades dos Estados-Membros mais sustentáveis e resilientes. O MRR deverá ajudar os Estados-Membros a prepararem-se melhor para os desafios e as oportunidades decorrentes das transições ecológica e digital. Além disso, em maio de 2022, a União lançou o plano [REPowerEU](#) em resposta à crise energética mundial, acrescentando 19 mil milhões de euros em subvenções ao MRR (situação em fevereiro de 2024).

¹ [Regulamento \(UE\) 2021/241](#) que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (Regulamento MRR).

Figura 1 – Orçamento do IRUE (em fevereiro de 2024)



Nota: montantes a preços de 2022.

Fonte: Comissão Europeia e grelha de avaliação do MRR (situação em fevereiro de 2024).

02 A Comissão **gere diretamente** o MRR, ou seja, é responsável pela sua execução, incluindo o acompanhamento dos progressos e a avaliação dos resultados. Cada Estado-Membro é elegível para uma parte dos fundos disponíveis do MRR, que é calculada com base numa fórmula específica². Deve apresentar um plano nacional de recuperação e resiliência (PNRR), que é avaliado pela Comissão³ e aprovado pelo Conselho. Os PNRR contêm uma lista de medidas, que consistem em reformas e investimentos e têm associados marcos e metas para acompanhar as realizações qualitativas e quantitativas⁴. A Comissão adotou um conjunto de indicadores comuns para a comunicação de informações e o acompanhamento dos progressos na realização dos objetivos do MRR⁵.

² Regulamento (UE) 2021/241, artigo 11º.

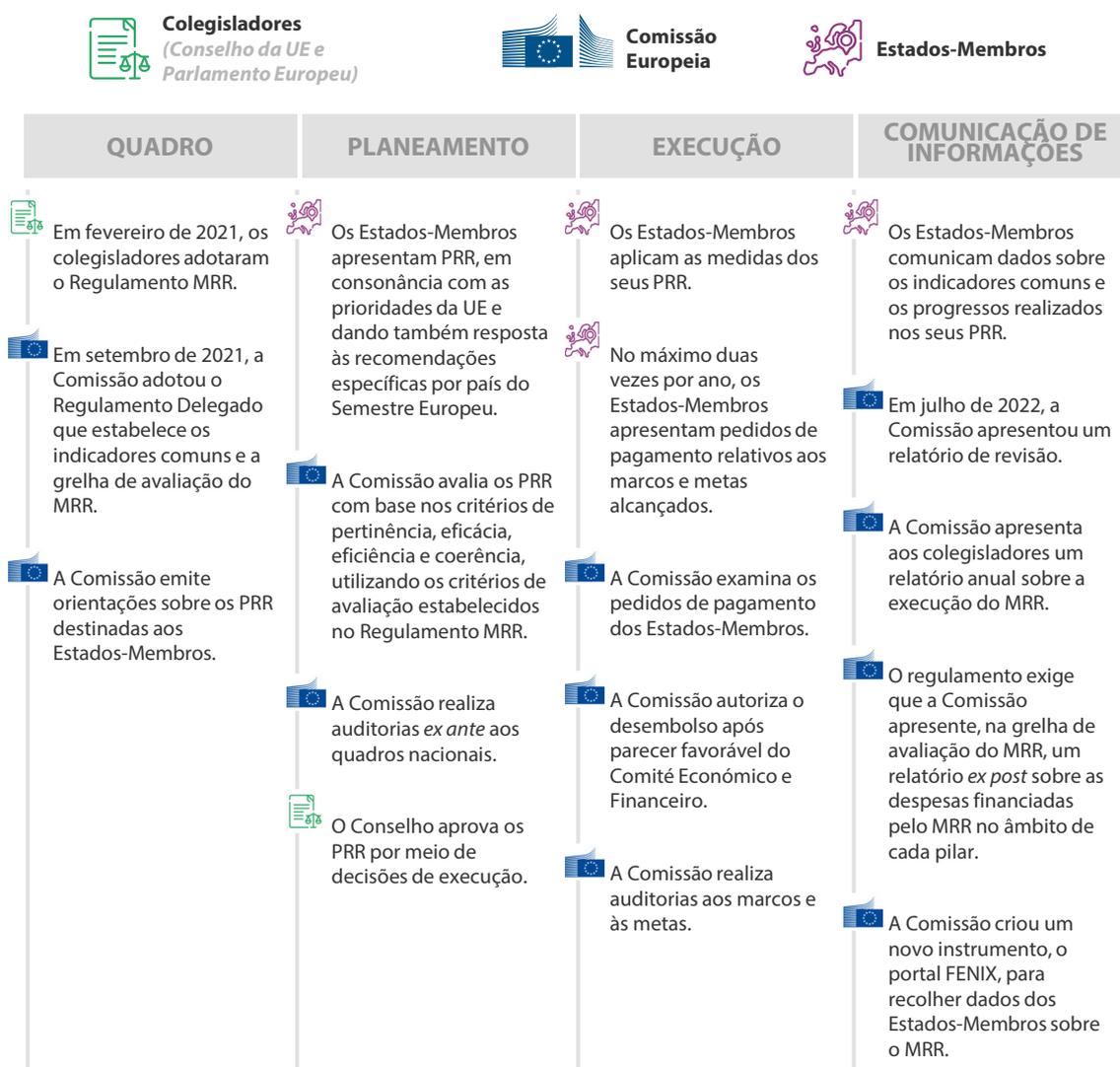
³ Relatório Especial 21/2022, Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência.

⁴ Relatório Especial 26/2023, Quadro de acompanhamento do desempenho do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

⁵ Regulamento Delegado (UE) 2021/2106 da Comissão que estabelece os indicadores comuns.

03 O MRR funciona com base num novo modelo de financiamento. Ao contrário da maior parte do orçamento da União, em que o financiamento é concedido com base nos custos suportados, a Comissão efetua pagamentos do MRR aos Estados-Membros ("desembolsos") após o cumprimento satisfatório de marcos e metas. No entanto, ao conceberem os seus planos nacionais, os Estados-Membros tiveram de indicar os custos estimados de cada medida, a fim de justificar o montante solicitado em subvenções ou empréstimos⁶. Caso contrário, este montante seria reduzido para corresponder aos custos estimados. A **figura 2** descreve as funções e as responsabilidades nas diferentes fases.

Figura 2 – Funções e responsabilidades



Fonte: TCE.

⁶ Regulamento MRR, anexo V, ponto 3.

A transição ecológica no âmbito do MRR

04 As medidas financiadas pelo MRR referem-se a domínios de intervenção pertinentes em toda a UE e que estão estruturados em seis pilares, um dos quais é a transição ecológica (ver [figura 3](#)). Este pilar abarca objetivos climáticos e ambientais e as suas medidas devem contribuir para:

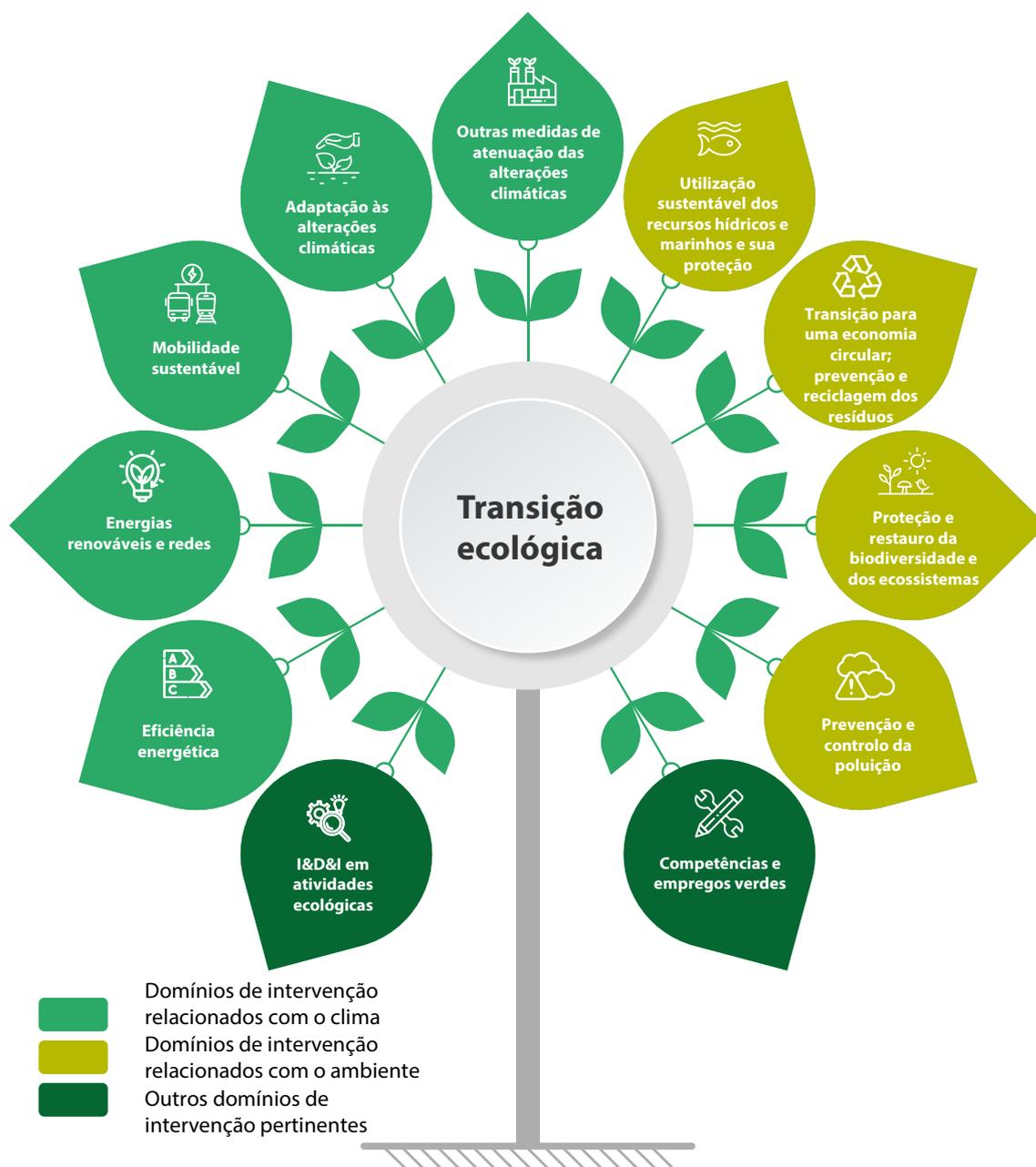
- o atingir as **metas climáticas** da União para 2030 (ver [caixa 1](#)) e trabalhar em prol do objetivo da neutralidade climática da UE até 2050⁷;
- o a sustentabilidade ambiental.

As medidas de transição ecológica devem promover o crescimento sustentável, criar emprego e preservar a segurança energética. Esta transição deve ser apoiada por reformas e investimentos em tecnologias e capacidades ecológicas, nomeadamente na biodiversidade, na eficiência energética, na renovação dos edifícios e na economia circular⁸.

⁷ Regulamento MRR, artigo 4º.

⁸ Regulamento MRR, considerando 11.

Figura 3 – O pilar da transição ecológica e os seus domínios de intervenção



Fonte: TCE, com base na [grelha de avaliação do MRR](#).

Caixa 1



Metas climáticas da UE para 2030

- a) Redução de, pelo menos, 55% das emissões de gases com efeito de estufa em relação aos níveis de 1990
- b) Meta de uma quota de, pelo menos, 42,5% de energia renovável na energia consumida, com o objetivo de atingir 45%
- c) Redução do consumo final de energia de, pelo menos, 11,7%, em comparação com o consumo de energia previsto para 2030, com base no cenário de referência de 2020

Fonte: artigo 2º do [Regulamento \(UE\) 2018/1999](#) relativo à Governança da União da Energia e da Ação Climática e alterações subsequentes, incluindo a [Diretiva \(UE\) 2023/2413](#) relativa à energia de fontes renováveis e a [Diretiva \(UE\) 2023/1791](#) relativa à eficiência energética.

05 Cada Estado-Membro avaliou em conjunto com a Comissão, partindo das indicações do primeiro e da apreciação qualitativa da segunda, se o seu PRR consegue alcançar um equilíbrio entre os diferentes pilares. Em função desta análise, a Comissão atribuiu cada medida a um pilar primário e secundário, consoante o objetivo declarado das medidas. Em seguida, verificou a análise com os Estados-Membros e incluiu-a na [grelha de avaliação do MRR](#), que é a plataforma de comunicação de informações relativas ao MRR. Em fevereiro de 2024, a [grelha de avaliação do MRR](#) indicava que 984 medidas contribuíam para a transição ecológica.

Acompanhamento da ação climática no âmbito do MRR

06 A UE comprometeu-se a consagrar pelo menos 30% do orçamento para o período de 2021-2027 à ação climática⁹. No âmbito do MRR, cada Estado-Membro deve dedicar, pelo menos, 37% da dotação total de financiamento do seu PRR a medidas de ação climática, ou seja, à adaptação às alterações climáticas ou à atenuação dos seus efeitos, incluindo ações que contribuam para as metas climáticas para 2030 (ver [caixa 1](#)). A meta de 37% significa que os Estados-Membros têm a oportunidade, e a obrigação, de incluírem nos seus PRR uma parte significativa de medidas pertinentes para a ação climática. Todas estas medidas estão relacionadas com o pilar da transição ecológica.

⁹ Conclusões da Reunião extraordinária do Conselho Europeu, EUCO 10/20, 2020, p.7.

07 Para calcular este contributo climático de 37%, o Regulamento MRR inclui a metodologia de "acompanhamento da ação climática", que se baseia em coeficientes climáticos e é uma adaptação dos **marcadores do Rio** introduzidos em 1998 pela Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos. É comum a todos os fundos da União (incluindo o MRR) durante o período de 2021-2027¹⁰.

08 Os coeficientes climáticos da UE são baseados em atividades¹¹: no **Regulamento MRR** figura uma lista de 181 domínios de intervenção, abrangendo vários domínios de investimento, por exemplo, ativos fixos ou intangíveis, investigação e desenvolvimento, energia e transportes. Cada domínio de intervenção está associado a um coeficiente climático baseado no efeito esperado da atividade no clima¹², que pode ser de 0%, 40% ou 100% (ver **figura 4**). Existem 64 domínios de intervenção com um coeficiente climático positivo (40% ou 100%).

Figura 4 – Os três coeficientes climáticos da UE de acordo com o seu contributo esperado para o clima



Fonte: TCE, com base no documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado "*Climate Mainstreaming Architecture in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework*", SWD(2022) 225.

09 O montante total do contributo previsto para a ação climática por Estado-Membro é calculado multiplicando os coeficientes climáticos correspondentes pelos custos estimados de cada medida do MRR, com base no domínio de intervenção atribuído à mesma. Os domínios de intervenção são propostos pelos Estados-Membros e verificados pela Comissão na sua avaliação. A estimativa agregada dos Estados-Membros da União ascendeu a cerca de 40% das dotações do MRR, ou seja, 203 mil milhões de euros dos 504 mil milhões de euros inicialmente orçamentados pelos Estados-Membros. Em fevereiro de 2024, o contributo climático foi revisto

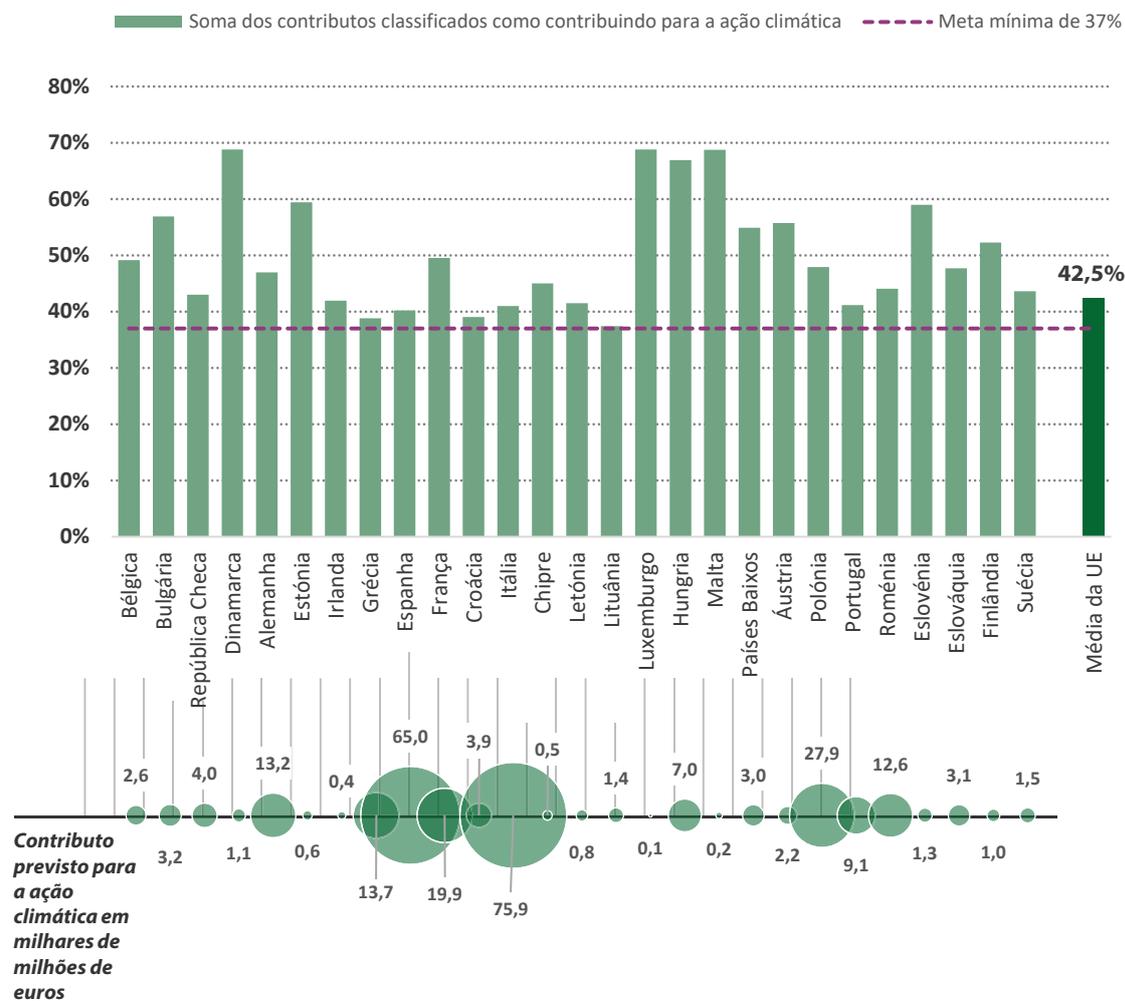
¹⁰ Documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado "*Climate Mainstreaming Architecture in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework*", SWD(2022) 225, p. 9.

¹¹ *Ibidem*, p. 5.

¹² *Ibidem*.

para 275 mil milhões de euros (42,5%) de um total de 648 mil milhões de euros (ver [figura 5](#)).

Figura 5 – Contributo previsto do MRR para a ação climática por Estado-Membro



Fonte: TCE, com base nos 27 PRR (situação em fevereiro de 2024).

Âmbito e método da auditoria

10 O objetivo da auditoria do Tribunal era avaliar se a conceção e a execução do MRR e dos PRR contribuem eficazmente para a transição ecológica. O Tribunal examinou o contributo para a transição ecológica das medidas selecionadas, dos seus marcos e das suas metas, bem como dos seus coeficientes climáticos. Analisou igualmente o progresso e o acompanhamento destas medidas, em especial no que diz respeito ao contributo dos PRR para as metas climáticas. Por último, examinou de que forma a Comissão e os Estados-Membros comunicam informações sobre as despesas relacionadas com o clima e a transição ecológica apoiadas pelo MRR.

11 O Tribunal realizou a presente auditoria devido ao grande interesse pelo contributo do MRR para a transição ecológica e para as metas climáticas da UE, tendo em conta a sua importância e a nova conceção. A auditoria desenvolve o trabalho anterior do Tribunal neste domínio, em especial os relatórios publicados sobre a [avaliação dos PRR pela Comissão](#) e o [quadro de acompanhamento do desempenho do MRR](#). Constitui um acréscimo e um complemento dos trabalhos adicionais em curso sobre o duplo financiamento, a absorção dos fundos do MRR e os sistemas de controlo dos Estados-Membros em matéria de auxílios estatais e contratos públicos. Baseia-se igualmente no trabalho anterior do Tribunal sobre as [despesas relativas ao clima no orçamento da UE](#).

12 A auditoria incidiu sobre o período decorrido entre a adoção do [Regulamento MRR](#), em 2021, e fevereiro de 2024. Para analisar o processo de conceção e a execução das medidas de transição ecológica nos PRR, o Tribunal selecionou quatro Estados-Membros para visitas no local: Grécia, Croácia, Portugal e Eslováquia. A seleção teve em conta a anterior cobertura por outras tarefas do TCE. Além disso, o Tribunal baseou a escolha na sua análise de risco relativa às medidas classificadas como contribuindo para a ação climática, no estado de execução dos PRR à data da auditoria e na cobertura geográfica.

13 No presente relatório, o Tribunal centrou-se nos investimentos, tendo selecionado seis por cada Estado-Membro examinado (24 medidas no total, ver [anexo](#)). Esta amostra incluía um total de 55 (sub)medidas com um contributo positivo para o clima. A seleção foi realizada antes da aprovação dos capítulos REPowerEU e baseou-se na pertinência das medidas para a transição ecológica, na sua importância financeira, na cobertura dos diferentes objetivos climáticos e no estado de execução. A auditoria não abrange o processo de avaliação e seleção para determinar as medidas do MRR elegíveis para financiamento a partir de obrigações verdes da UE. Todavia, a

análise do Tribunal às medidas do MRR relacionadas com o clima poderá contribuir para uma eventual futura auditoria centrada nas obrigações verdes. A [figura 6](#) mostra o método da auditoria do Tribunal.

Figura 6 – Trabalhos realizados

-  Análise dos dados e documentos pertinentes, designadamente documentação estratégica, legislativa, das políticas e específica dos projetos no âmbito do MRR, da transição ecológica e da avaliação intercalar do MRR
-  Exame de todas as medidas classificadas como contribuindo para a ação climática incluídas em todos os PRR e dos marcos e das metas estabelecidos
-  Entrevistas com as autoridades dos Estados-Membros envolvidas na conceção e execução dos PRR, incluindo, quando relevante, os destinatários finais em determinados Estados-Membros
-  Análise aprofundada de 24 medidas nos Estados-Membros selecionados, escolhidas das mais pertinentes em termos do seu contributo para a transição ecológica, através de uma análise documental e de visitas no local
-  Avaliação do estado de execução dos PRR dos Estados-Membros selecionados, com destaque para o progresso dos marcos e das metas relacionados com a transição ecológica
-  Entrevistas com o pessoal da Comissão (Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros e Grupo de Trabalho Recuperação e Resiliência) responsável por conduzir a execução do MRR
-  Entrevistas com partes interessadas e peritos em matéria de clima

Fonte: TCE.

14 O Tribunal espera que o seu trabalho auxilie os Estados-Membros e a Comissão a melhorarem o quadro jurídico aplicável na transição ecológica, a pertinência das medidas classificadas como contribuindo para a ação climática e a fiabilidade da comunicação de informações sobre o contributo da União nesta matéria. As suas conclusões e recomendações serão úteis para melhorar a eficácia dos fundos da UE destinados à ação climática e à transição ecológica no contexto das ambiciosas metas climáticas da União para 2030 e 2050.

Observações

O contributo do MRR e dos PRR para a transição ecológica pode estar sobrestimado

15 A *figura 7* apresenta uma panorâmica do contributo para a ação climática estimado nos PRR nacionais, repartido por coeficiente climático e por domínio de intervenção. Oito dos 64 domínios de intervenção com um coeficiente climático positivo representam 59% da dotação prevista (ver ponto *09*).

Desafios no quadro do MRR no que respeita a estimar o contributo para a ação climática e cobrir a transição ecológica

Critérios de auditoria

16 Em consonância com o [Regulamento MRR¹³](#), este mecanismo deve contribuir para a transição ecológica, o cumprimento das metas climáticas da União para 2030 e a concretização da neutralidade climática até 2050. As medidas devem ser atribuídas a domínios de intervenção que tenham coeficientes climáticos pertinentes. A Comissão deve acompanhar os progressos realizados no cumprimento dos objetivos climáticos e ambientais do MRR.

17 O Tribunal examinou se o atual quadro do MRR foi concebido para contribuir eficazmente para a transição ecológica, incluindo as metas climáticas da UE para 2030 e 2050. Analisou os conceitos fundamentais da transição ecológica e do acompanhamento da ação climática, bem como as suas implicações. Verificou igualmente a lista de domínios de intervenção e os coeficientes climáticos aprovados na legislação, além dos indicadores comuns adotados pela Comissão.

18 O contributo para a transição ecológica refere-se a reformas e investimentos em tecnologias e capacidades ecológicas, nomeadamente na biodiversidade, na eficiência energética, na renovação dos edifícios e na economia circular¹⁴ (ver ponto **04**). Por conseguinte, esta transição tem um âmbito mais vasto do que a ação climática, dado que inclui a biodiversidade e os objetivos ambientais. Contudo, o [Regulamento MRR](#) estabelece um sistema de acompanhamento em que define uma meta de 37% para as medidas climáticas apenas (ver ponto **06**), sem fixar nenhuma meta para as medidas ambientais. Existe um sistema de acompanhamento dos objetivos ambientais¹⁵, mas que não é utilizado, já que o [Regulamento MRR](#) não estabelece uma meta quantitativa para o mesmo.

19 No Relatório Especial sobre as despesas relativas ao clima¹⁶, o Tribunal observou que a metodologia utilizada para acompanhar a ação climática implica aproximações significativas. Salientou igualmente que os coeficientes climáticos não permitem uma quantificação exata do contributo esperado para a ação climática.

¹³ [Regulamento MRR](#), artigo 4º e considerandos 26 e 63.

¹⁴ [Regulamento MRR](#), considerando 11.

¹⁵ [Regulamento MRR](#), anexo V.

¹⁶ [Relatório Especial 09/2022](#), ponto 37.

20 A metodologia aplicada ao acompanhamento da ação climática é comum a todos os fundos da União durante o período de 2021-2027, incluindo o MRR, e é semelhante à aplicada no período de 2014-2020 (ver ponto **07**). A Comissão reconheceu que, no âmbito do MRR, a utilização de um único coeficiente climático (40% ou 100%) para uma medida poderia conduzir, em alguns casos, a uma estimativa demasiado baixa ou demasiado alta do seu contributo esperado para ação climática¹⁷. Para determinar com maior precisão este contributo e excluir custos que não contribuam ou tenham um contributo insignificante, a Comissão introduziu o conceito de submedidas. Assim, quando existem informações suficientes, podem ser utilizados múltiplos domínios de intervenção e coeficientes¹⁸. A Comissão e os Estados-Membros debateram as submedidas propostas caso a caso e chegaram a acordo sobre elas.

21 O Tribunal observou que quase metade do contributo esperado para a ação climática (44%) provém de medidas que não foram divididas em quaisquer submedidas. A sua amostra confirmou uma percentagem semelhante (41%, ou seja, 10 das 24 medidas não estavam divididas). A estas 10 medidas foi atribuído um coeficiente climático de 100% e o Tribunal detetou possíveis sobrestimações em, pelo menos, sete delas, já que nem todos os elementos eram pertinentes para a ação climática. Daqui se conclui que a atribuição de coeficientes nem sempre resultou numa maior precisão do contributo da medida conexa para a ação climática e que a estimativa desse contributo é muito aproximativa, em especial no caso de medidas complexas que integram elementos com diferentes contributos.

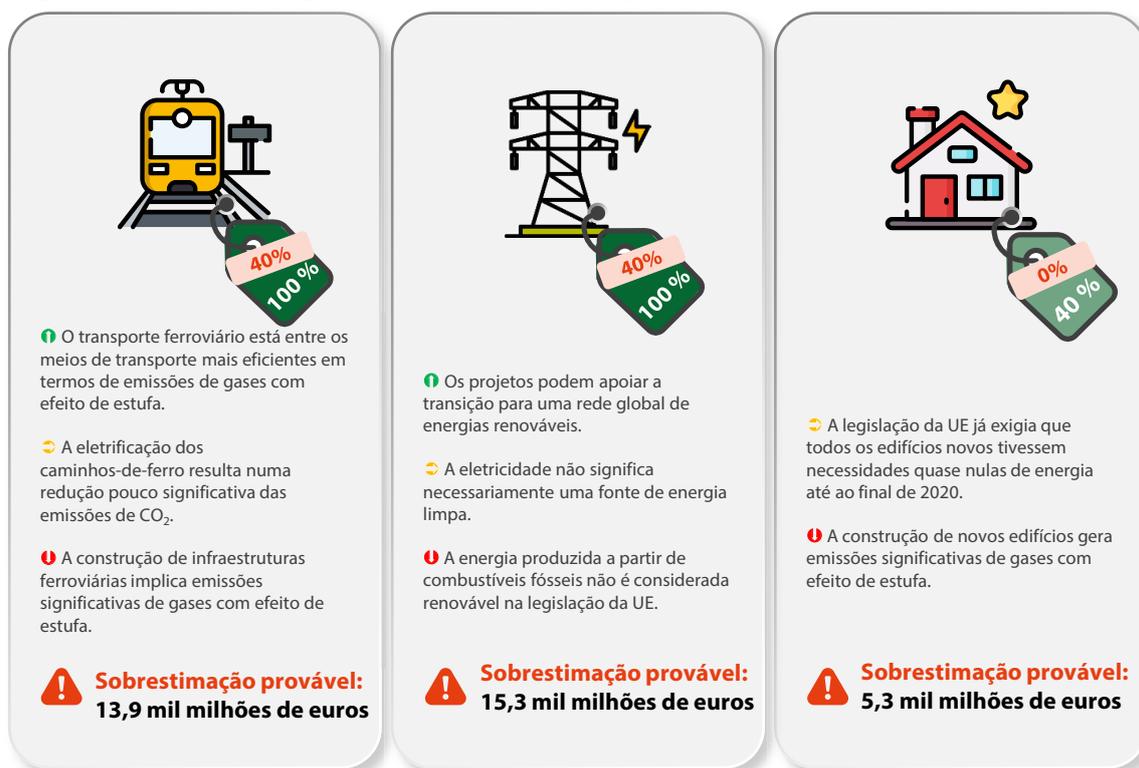
22 Embora o objetivo das submedidas fosse atribuir melhor os coeficientes climáticos, as orientações da Comissão não incluíam instruções que assegurassem coerência na aplicação deste conceito nos diferentes PRR. Por isso, na prática, foram atribuídos coeficientes cujo nível de pormenor variava. Por exemplo, na sua amostra, o Tribunal observou que apenas a Croácia dividiu a medida de financiamento da renovação energética dos edifícios para refletir o facto de a parte estrutural do investimento não beneficiar de um coeficiente climático. Os outros três Estados-Membros não propuseram qualquer divisão para medidas semelhantes.

¹⁷ Documento de trabalho dos serviços da Comissão contendo orientações relativas aos PRR dos Estados-Membros, [SWD\(2021\) 12, parte 1/2](#) [em inglês], p. 29.

¹⁸ *Ibidem*.

23 O Regulamento MRR atribui um coeficiente climático de 40% à construção de qualquer novo edifício altamente eficiente. O Tribunal considera que, como a construção de novos edifícios não gera poupança de energia, não se justifica o coeficiente climático de 40%, devendo este ser 0%. Além disso, no seu anterior [relatório especial sobre as despesas relativas ao clima](#), o Tribunal concluiu que alguns dos coeficientes climáticos atribuídos no quadro jurídico às infraestruturas ferroviárias e às redes elétricas podem conduzir a sobrestimações do contributo esperado para a ação climática. O Tribunal considera que esta conclusão continua a ser válida para o MRR. A [figura 8](#) apresenta a reavaliação, efetuada pelo Tribunal, dos coeficientes dos três domínios de intervenção mencionados e a consequente sobrestimação provável para o MRR, que ascende a 34,5 mil milhões de euros. O Tribunal baseou a sua avaliação na atribuição de um coeficiente de 40% em caso de contributo positivo não marginal e de 0% em caso de contributo neutro ou insignificante¹⁹ (ver [figura 4](#)).

Figura 8 – Reavaliação dos coeficientes pelo TCE



Nota: esta reavaliação abrange os domínios de intervenção 064, 065, 066bis, 033 e 025ter.

Fonte: TCE, com base no [relatório especial sobre as despesas relativas ao clima](#) e na [Diretiva Desempenho Energético dos Edifícios](#).

¹⁹ Documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado "*Climate Mainstreaming Architecture in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework*", SWD(2022) 225.

24 Quatro dos 14 indicadores comuns definidos para o MRR visam medir os progressos rumo à transição ecológica (ver *figura 9*). Nos seus trabalhos anteriores, o Tribunal constatou que os indicadores comuns têm limitações no que respeita a avaliar o desempenho global e que a sua cobertura do pilar da transição ecológica é reduzida²⁰. Por exemplo, não existem indicadores comuns para medidas ambientais ou medidas destinadas a reduzir as emissões de gases com efeito de estufa que sejam pertinentes para os objetivos ambientais e climáticos do MRR. A falta destes indicadores não permite medir os progressos realizados no cumprimento destes objetivos.

Figura 9 – Quatro indicadores comuns no âmbito do pilar da transição ecológica



Fonte: Regulamento Delegado (UE) 2021/2106.

Contributo pouco claro das medidas previstas no âmbito do MRR para a ação climática e a transição ecológica

Critérios de auditoria

25 Em conformidade com o Regulamento MRR²¹, os Estados-Membros devem incluir nos seus PRR medidas pertinentes para a transição ecológica e que contribuam para as metas climáticas. Os coeficientes climáticos devem refletir os objetivos das medidas e o seu impacto esperado na ação climática. Os marcos e as metas associados a estas medidas devem avaliar os progressos efetuados na concretização dos objetivos do MRR, designadamente a transição ecológica.

²⁰ Relatório Especial 26/2023, pontos 42, 43 e 94.

²¹ Regulamento MRR, considerandos 26 e 39 e artigos 2º, 4º e 18º.

26 O Tribunal avaliou em que medida os Estados-Membros escolheram medidas pertinentes para a transição ecológica ou a ação climática quando da conceção dos seus planos. Analisou igualmente se estabeleceram marcos e metas que possam avaliar o desempenho. Dado que os PRR são avaliados pela Comissão, o Tribunal examinou também as orientações facultadas.

27 De um modo geral, o Tribunal observou que a existência de uma meta quantitativa para a ação climática levou os Estados-Membros a incluírem nos seus PRR medidas relacionadas com o clima. Em cada um dos PRR dos Estados-Membros selecionados, o Tribunal encontrou medidas que, ao nível da conceção, se centravam na descarbonização, nas energias renováveis e na eficiência energética (as **caixas 2, 3 e 4** fornecem alguns exemplos).

Caixa 2



Renovação dos edifícios na Croácia e na Grécia

A renovação energética dos edifícios desempenha um papel importante na concretização das metas climáticas da UE, uma vez que os edifícios são responsáveis por cerca de 40% do consumo de energia primária e 36% das emissões de CO₂²².

A **Croácia** incluiu uma medida com custos estimados em 147 milhões de euros para permitir uma redução de 50% das necessidades anuais de energia para aquecimento, o que corresponde a uma redução de 30% da energia primária. O objetivo desta medida é renovar edifícios de habitação multifamiliar, que têm maior potencial de poupança de energia.

A **Grécia** propôs uma medida com custos estimados em 1,25 mil milhões de euros para melhorar a eficiência energética de 105 000 residências e a instalação de 150 MW de potência gerada por novas fontes de energia renováveis.

²² PRR inicial da Croácia [em croata], p. 1124, e PRR inicial da Grécia [em inglês], p. 117.

Caixa 3



Descarbonização industrial na Eslováquia

A produção industrial e a utilização de combustíveis fósseis pela indústria representam 41% do total de emissões na **Eslováquia**, a percentagem mais elevada dos Estados-Membros da União²³. Uma medida com custos estimados em 362,7 milhões de euros visa reduzir as emissões de gases com efeito de estufa através do financiamento de projetos de descarbonização da indústria, de poupanças de energia e de utilização de tecnologias ambientais inovadoras em indústrias com elevada intensidade carbónica.

Caixa 4



Hidrogénio renovável e outros gases renováveis em Portugal

Portugal visa promover as energias renováveis provenientes do hidrogénio e de outros gases renováveis, a fim de incentivar o crescimento económico e o emprego, fomentar a investigação e desenvolvimento e reduzir a dependência energética do país. A medida do MRR, que ascende a 255 milhões de euros, financia 277 MW de potência adicional para produzir hidrogénio a partir de fontes de energia renováveis e hipocarbónicas.

28 A seleção das medidas do MRR teve de ser concluída num curto período: após a adoção do [Regulamento MRR](#), em fevereiro de 2021, os Estados-Membros tiveram de elaborar os seus PRR, devendo os marcos e as metas ser alcançados até ao termo do MRR, em 30 de agosto de 2026²⁴. As orientações da Comissão²⁵ incentivaram os Estados-Membros a procurarem projetos maduros, tendo em conta os prazos previstos para a sua execução. O calendário foi também particularmente importante para os capítulos REPowerEU (ver ponto [01](#)). No seu [Parecer 04/2022 sobre o REPowerEU](#), o Tribunal observou que a duração limitada do MRR, em combinação com

²³ PRR inicial da Eslováquia [em eslovaco], p. 7.

²⁴ Regulamento MRR, artigo 18º, nº 4, alínea i).

²⁵ Documento de trabalho dos serviços da Comissão contendo orientações relativas aos PRR dos Estados-Membros, SWD(2021) 12, parte 1/2 [em inglês], p. 44.

o tempo necessário para apresentar e aprovar as alterações aos PRR, pode não ser adequada para alguns dos objetivos REPowerEU²⁶.

29 A análise do Tribunal aos quatro PRR incluídos na amostra revela que, de um modo geral, estes Estados-Membros seguiram as orientações da Comissão e optaram por projetos maduros, tendo incluído nos seus PRR medidas que seriam normalmente financiadas por outros instrumentos da UE ou que aguardavam fundos para serem executadas. O Tribunal encontrou igualmente na sua amostra quatro medidas para a manutenção de fontes de energia renováveis ou de caminhos-de-ferro, que podem ser consideradas parte das despesas públicas recorrentes²⁷. O financiamento destas medidas pelo MRR só é permitido em casos devidamente justificados²⁸.

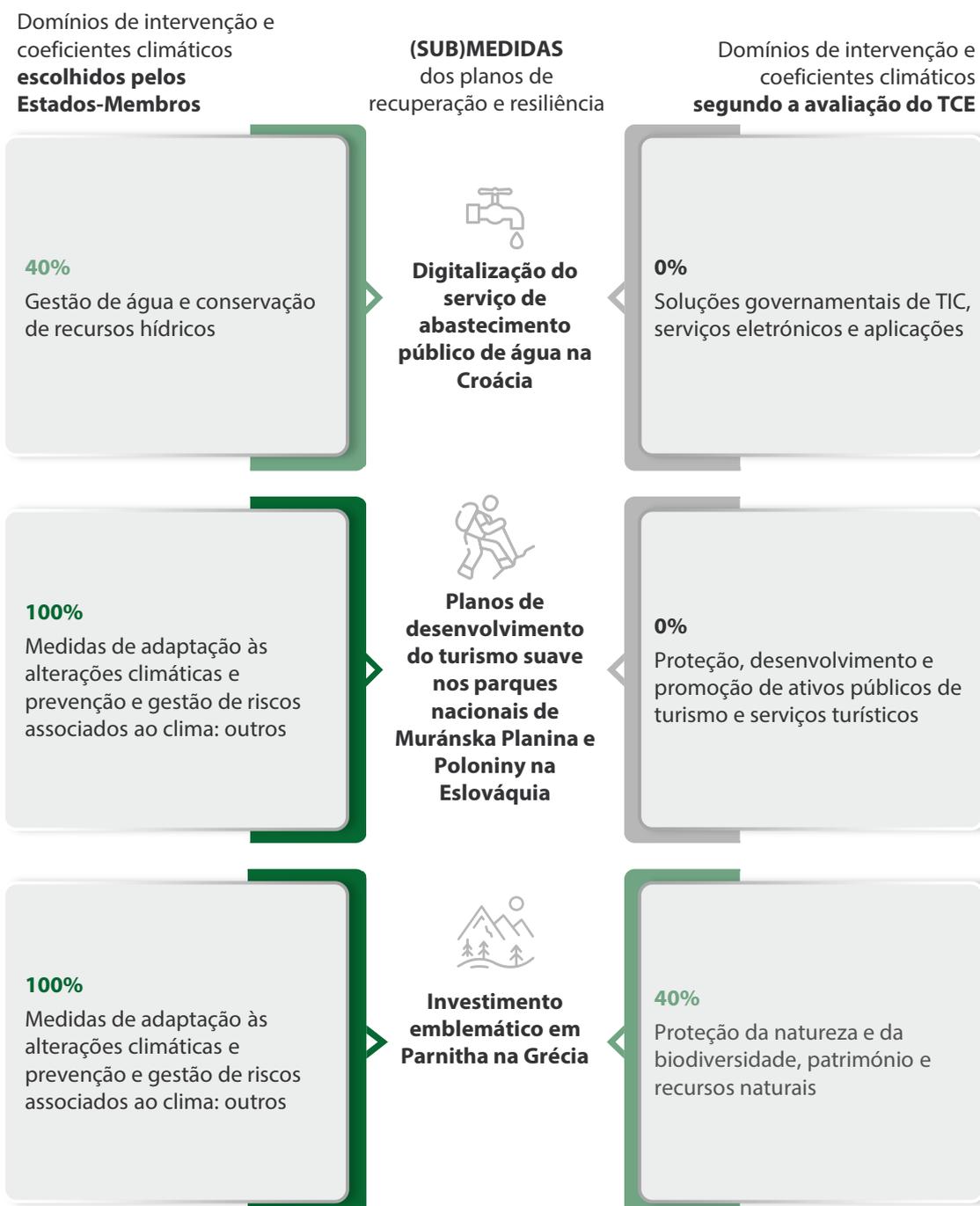
30 O Tribunal avaliou também a classificação das medidas em termos de contributo para a ação climática. Nos PRR selecionados, constatou que 36 (sub)medidas (de um total de 55) tinham coeficientes climáticos adequados. Nos restantes 19 casos, considera que o coeficiente não era totalmente justificado, por estas (sub)medidas não se adequarem aos domínios de intervenção escolhidos, que não refletiam com exatidão a sua natureza ou os seus objetivos. Esta avaliação baseia-se na descrição da medida e nos seus marcos e metas, tal como incluídos nos PRR. O Tribunal considera que a Comissão deveria ter detetado estas incoerências ao avaliar os planos. Em 12 dos 19 casos, o Tribunal reclassificou as (sub)medidas em domínios de intervenção que refletem melhor a natureza do investimento e o respetivo coeficiente. Daí resultou uma sobrestimação provável de, pelo menos, 430 milhões de euros. A **figura 10** apresenta exemplos em que o Tribunal considera que o domínio de intervenção (e o coeficiente climático associado) escolhido pelos Estados-Membros e aprovado pela Comissão não está correto.

²⁶ Parecer 04/2022 sobre o REPowerEU, ponto 7.

²⁷ Banco Mundial, documento de trabalho intitulado *Recurrent Expenditure Requirements of Capital Projects*.

²⁸ Documento de trabalho dos serviços da Comissão contendo orientações relativas aos PRR dos Estados-Membros, SWD(2021) 12, parte 1/2 [em inglês], pp. 16-17.

Figura 10 – Exemplos de acompanhamento da ação climática que não refletem a natureza da (sub)medida



Fonte: TCE, com base nos PRR iniciais e no anexo VI do Regulamento MRR.

31 As orientações fornecidas pela Comissão para selecionar as medidas que contribuem para a transição ecológica e associá-las aos coeficientes climáticos e aos

domínios de intervenção²⁹ careciam de exemplos específicos de medidas adequadas a cada um dos domínios. Também não incluíam critérios ou recomendações dos casos em que uma medida deveria ser dividida em submedidas (ver ponto 20).

32 Uma medida que abranja uma atividade específica pode ser atribuída a diferentes domínios de intervenção, contando como 100% ou 40%, consoante estes estejam ou não associados às condições que é necessário cumprir³⁰. Por exemplo, as medidas de eficiência energética têm normalmente um coeficiente climático de 40%. Para contar como contribuindo 100% para a ação climática, o [Regulamento MRR](#) exige que essas medidas alcancem, em média, pelo menos uma redução de nível médio da procura de energia primária. As renovações de nível médio correspondem a poupanças de energia primária entre 30% e 60%³¹. Nas suas orientações, a Comissão especificou que era suficiente alcançar, em média, 30% de poupança de energia primária (o valor mais baixo do intervalo permitido) para que uma medida contasse como contribuindo 100% para a ação climática³². Assim sendo, as renovações simples (correspondentes a poupanças inferiores a 30%) podem ser contabilizadas como tendo um contributo de 100% para a ação climática, desde que outros projetos no âmbito da mesma medida atinjam uma poupança maior.

33 A lista de domínios de intervenção pertinentes para a ação climática, tal como estabelecida no [Regulamento MRR](#), abrange cerca de 97% das medidas do MRR com contributo climático. Nos restantes casos, os Estados-Membros poderão utilizar domínios de intervenção *ad hoc*. O Tribunal constatou que estes campos *ad hoc* eram exclusivamente utilizados para veículos elétricos ou híbridos recarregáveis, com os primeiros a serem classificados como contribuindo 100% e os segundos 40%. Não é claro se os legisladores pretenderam excluir estes investimentos do contributo para a ação climática. Segundo a Comissão, a ausência de tais domínios de intervenção constituiu uma omissão involuntária.

²⁹ Documento de trabalho dos serviços da Comissão contendo orientações relativas aos PRR dos Estados-Membros, [SWD\(2021\) 12, parte 1/2](#) [em inglês].

³⁰ Documento de trabalho dos serviços da Comissão contendo orientações relativas aos PRR dos Estados-Membros, [SWD\(2021\) 12, parte 1/2](#) [em inglês], p. 28, e [Regulamento MRR](#), anexo V.

³¹ [Recomendação da Comissão relativa à renovação dos edifícios](#).

³² Documento de trabalho dos serviços da Comissão contendo orientações relativas aos PRR dos Estados-Membros, [SWD\(2021\) 12, parte 1/2](#) [em inglês], p. 30.

34 Uma questão problemática prende-se com os custos administrativos. A Eslováquia introduziu submedidas relativas aos custos administrativos para cobrir os salários de trabalhadores existentes e de entidades contratadas para gerir o MRR. Os custos administrativos da União não constituem despesas relacionadas com o clima³³. Além disso, no âmbito do MRR, os custos com o pessoal existente são geralmente assimilados às despesas orçamentais nacionais recorrentes e não devem ser substituídos por financiamento do MRR (salvo em casos devidamente justificados)³⁴. No entanto, as autoridades eslovacas atribuíram um coeficiente climático positivo às submedidas relativas aos custos administrativos, o que, na avaliação do Tribunal, não se justifica.

35 Na sequência da sua análise dos marcos e metas atribuídos às medidas dos quatro Estados-Membros selecionados incluídas na amostra, o Tribunal detetou casos de marcos e metas que não asseguram o acompanhamento dos progressos rumo à transição ecológica ou que não abrangem todas as submedidas pertinentes em matéria de clima (*quadro 1*). Assim sendo, haverá marcos e metas a gerar pagamentos sem fornecer informações sobre o contributo da (sub)medida para a transição ecológica e os seus resultados. O Tribunal considera que a Comissão poderia ter solicitado a melhoria das metas. Os marcos e as metas são utilizados principalmente para medir os progressos na execução. No seu trabalho anterior³⁵, o Tribunal constatou que se centraram nas realizações e não nos resultados. Porém, o Tribunal encontrou um bom exemplo na Eslováquia, em que a meta de uma medida de descarbonização da indústria foi fixada em termos de reduções efetivas de CO₂.

³³ Comissão, [página Web sobre a integração das questões climáticas](#) [em inglês].

³⁴ Documento de trabalho dos serviços da Comissão contendo orientações relativas aos PRR dos Estados-Membros, [SWD\(2021\) 12, parte 1/2](#) [em inglês], p. 16.

³⁵ [Relatório Especial 21/2022](#), ponto 81, e [Relatório Especial 26/2023](#), ponto 95.

Quadro 1 – Exemplos de problemas detetados pelo Tribunal no que respeita às metas de transição ecológica

Problemas detetados	Exemplos observados nos Estados-Membros
 <p>Falta de metas relevantes para o clima para acompanhar os progressos das medidas até à sua conclusão</p>	<p>Na Eslováquia, a única meta de uma submedida relativa à adaptação às alterações climáticas refere-se à seleção de projetos. A Comissão desembolsará os fundos sem saber se os projetos contribuem para o objetivo da medida ou se são concluídos de todo.</p>
 <p>Marcos e metas que não abrangem todas as submedidas relacionadas com o clima</p>	<p>Na Grécia, uma medida destinada aos parques industriais foi dividida para ter em conta investimentos em energia solar, gestão da água, recolha de águas residuais, etc. O marco final relativo à conclusão da construção de todos os projetos selecionados não menciona nenhuma destas submedidas.</p>

Indicação insuficiente sobre o contributo das medidas do MRR para a transição ecológica

Falta de uniformidade na aplicação do princípio de "não prejudicar significativamente"

Critérios de auditoria

36 Todas as medidas do MRR, designadamente a transição ecológica, têm a obrigação de "não prejudicar significativamente" os seis objetivos ambientais na aceção do artigo 17º do [Regulamento Taxonomia](#)³⁶.

37 O Tribunal examinou a aplicação do princípio de "não prejudicar significativamente" na sua amostra de medidas e o contributo das mesmas para a ação climática.

³⁶ Regulamento MRR, artigo 5º, nº 2.

38 O princípio de "não prejudicar significativamente" visa assegurar que todas as medidas financiadas pelo MRR são sustentáveis do ponto de vista ambiental. O Regulamento MRR exige que a Comissão realize uma avaliação pormenorizada dos PRR, a fim de assegurar o cumprimento deste princípio³⁷ (ver *figura 11*). Foi a primeira vez que este princípio constituiu uma condição para receber financiamento, e todas as medidas tinham de ser avaliadas com base nele. Nos casos devidamente justificados, a avaliação podia assumir uma forma simplificada para um ou mais objetivos ambientais.

39 As orientações da Comissão permitiram a forma simplificada "[q]uando é atribuído a uma medida acompanhada um coeficiente de 100% para o cálculo do apoio a um dos seis objetivos ambientais", já que consideram que "no que se refere a esse objetivo, cumpre o princípio"³⁸. Também permitiam a forma simplificada para um objetivo específico quando a medida não tinha impacto previsível nele, ou cujo impacto previsível fosse insignificante. Todavia, as *orientações técnicas sobre a aplicação do princípio de "não prejudicar significativamente"* consideraram "pouco provável" a aplicação da forma simplificada a medidas em domínios como a energia, os transportes, a gestão de resíduos e a indústria, devido aos riscos mais elevados de afetar um ou mais objetivos.

Figura 11 – Os seis objetivos ambientais abrangidos pelo princípio de "não prejudicar significativamente" no MRR



Fonte: TCE, com base no Regulamento Taxonomia.

³⁷ Regulamento MRR, artigo 18º, nº 4, alínea d).

³⁸ Comunicação da Comissão intitulada "Orientações técnicas sobre a aplicação do princípio de "não prejudicar significativamente" ao abrigo do Regulamento que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência".

40 A Comissão considera que os Estados-Membros são plenamente responsáveis por assegurar a correta aplicação do princípio de "não prejudicar significativamente"³⁹. Não obstante, tem de verificar a conformidade com este princípio ao avaliar os PRR. Na fase de execução, a Comissão verifica o cumprimento das salvaguardas deste princípio descritas na decisão do Conselho que aprova o PRR, desde que essas salvaguardas façam parte dos marcos e das metas. Uma avaliação adequada com base neste princípio é essencial porque uma medida deixa de ser elegível se o violar⁴⁰. O Tribunal constatou anteriormente que, de um modo geral, a Comissão avaliou de forma adequada as medidas do MRR e a sua conformidade com o princípio de "não prejudicar significativamente", solicitando exclusões ou alterações, se necessário⁴¹, sem contudo quantificar a natureza e a escala do impacto das medidas potencialmente prejudiciais.

41 A análise do Tribunal à avaliação com base no princípio de "não prejudicar significativamente" realizada para as 24 medidas incluídas na amostra revelou que as orientações da Comissão resultaram em diferentes aplicações do princípio pelos quatro Estados-Membros selecionados. Por exemplo, a Croácia realizou uma avaliação aprofundada das seis medidas incluídas na amostra do Tribunal, ao passo que a Grécia optou sempre pela forma simplificada, mesmo para medidas com riscos mais elevados de afetar um ou mais objetivos ambientais (ver ponto **40**), o que foi aceite pela Comissão. O trabalho do Tribunal confirmou que as autoridades nacionais consideram que as disposições relativas ao princípio de "não prejudicar significativamente" são difíceis de aplicar, principalmente devido à sua complexidade e novidade.

42 Em determinadas condições⁴², o [Regulamento MRR](#), conforme alterado, isenta algumas das medidas REPowerEU do cumprimento do princípio de "não prejudicar significativamente", como as que são precisas para satisfazer as necessidades imediatas de segurança do aprovisionamento. Tal como o Tribunal reconheceu no [parecer sobre o REPowerEU](#), esta isenção coloca em risco a eficácia do MRR rumo à transição ecológica, dado que há um compromisso entre o objetivo de segurança do

³⁹ Comunicação da Comissão intitulada "[Orientações técnicas sobre a aplicação do princípio de "não prejudicar significativamente" ao abrigo do Regulamento que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência](#)".

⁴⁰ *Ibidem*.

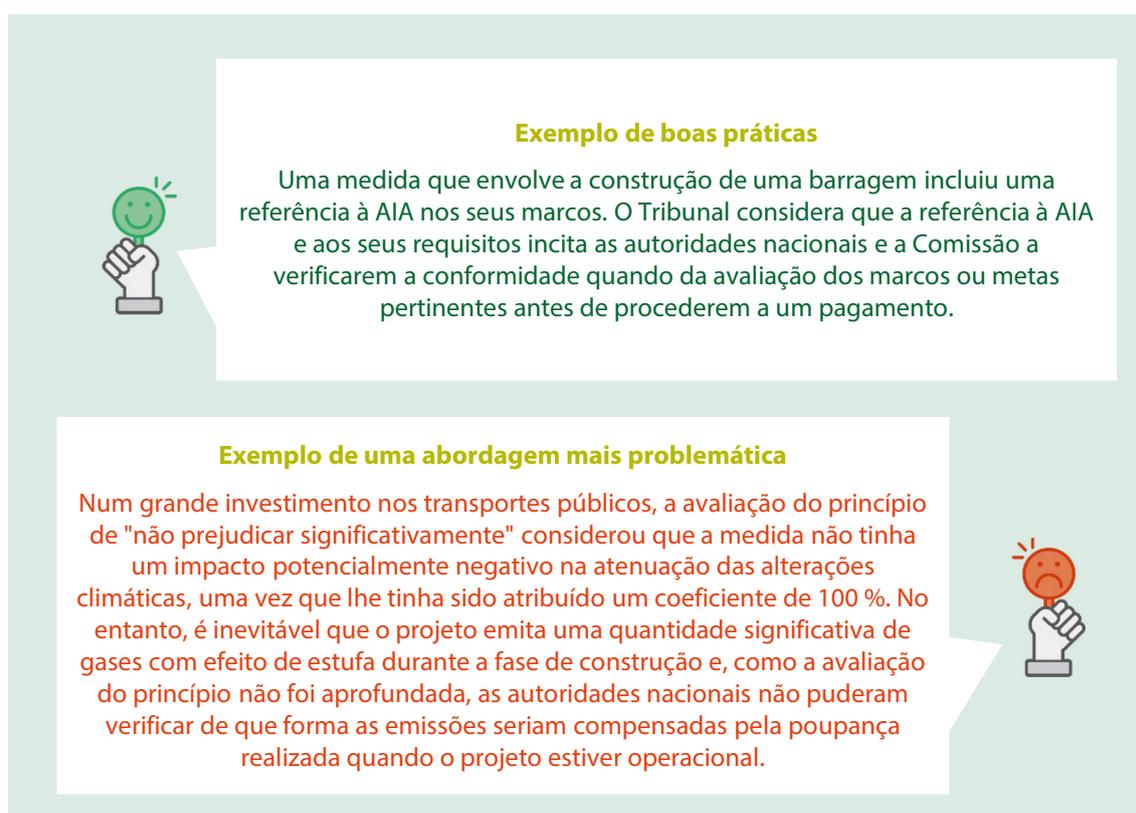
⁴¹ [Relatório Especial 21/2022](#), pontos 58 e 60.

⁴² [Regulamento MRR](#), artigo 21º-C, nº 6, com a redação que lhe foi dada pelo [Regulamento \(UE\) 2023/435](#) no que diz respeito aos capítulos REPowerEU.

aprovisionamento energético, por um lado, e as preocupações ambientais e climáticas, por outro.

43 Para além do princípio de "não prejudicar significativamente", os grandes edifícios ou projetos de desenvolvimento realizados na UE estão sujeitos a uma avaliação de impacto ambiental (AIA), em conformidade com a [Diretiva 2011/92/UE](#). A [figura 12](#) mostra diferentes abordagens em relação a estes requisitos ambientais. O trabalho anterior do Tribunal sobre a avaliação dos PRR pela Comissão incluiu uma observação semelhante⁴³.

Figura 12 – Avaliação dos requisitos ambientais em Portugal



Fonte: TCE, com base em informações recebidas das autoridades portuguesas.

⁴³ Relatório Especial 21/2022, pontos 60 e 61.

Nem todas as medidas relacionadas com o clima são tão ecológicas como previsto

Critérios de auditoria

44 As medidas classificadas como relacionadas com o clima devem fomentar eficazmente a transição ecológica e demonstrar um contributo positivo para a ação climática, nomeadamente no que diz respeito à concretização das metas climáticas da União⁴⁴.

45 O Tribunal examinou o estado de execução das medidas relacionadas com o clima à data da auditoria. Avaliou eventuais discrepâncias em comparação com a conceção inicial das medidas nos PRR.

46 A análise das medidas classificadas como contribuindo para a ação climática selecionadas pelo Tribunal levantou questões sobre se seriam tão ecológicas como previsto. A *caixa 5* apresenta exemplos de discrepâncias resultantes de medidas não tão ecológicas como descrito, que o Tribunal detetou em todos os Estados-Membros da sua amostra ao avaliar a execução.

⁴⁴ Regulamento MRR, artigo 4º, artigo 19º, nº 3, alínea e), e anexo V, ponto 2.5.

Caixa 5



Exemplos de medidas relacionadas com o clima que não são tão ecológicas como descrito



Impactos ambientais não avaliados

Na **Grécia**, uma medida visa construir uma nova central hidroelétrica de acumulação por bombagem. Este tipo de armazenamento de energia tem uma gama de potência e uma vida útil superiores às das baterias e dos sistemas de armazenamento de hidrogénio, mas é menos sustentável do ponto de vista ambiental, já que contribui para a perda de biodiversidade no meio aquático⁴⁵. O Tribunal constatou que os potenciais danos para a biodiversidade não foram avaliados relativamente a esta medida (ver ponto 41) e que não foram definidas medidas de atenuação.



Contributo incorreto para a ação climática

Na **Croácia**, uma medida de investigação e desenvolvimento foi classificada como "transportes urbanos limpos" (coeficiente de 100%). Trata-se de um projeto centrado na competitividade e na digitalização. O Tribunal considera que um domínio de intervenção mais adequado teria sido a "digitalização dos transportes cujo objetivo seja, em parte, a redução das emissões de gases com efeito de estufa: estrada", que tem um coeficiente de 40%. O Tribunal constatou que o projeto pode ter uma repercussão positiva no clima, dado que utilizará veículos elétricos, mas tal não é suficiente para justificar o coeficiente climático de 100%.

Em **Portugal**, uma medida florestal de adaptação às alterações climáticas (coeficiente de 100%) financiou os projetos de arquitetura e as obras de renovação de centros de proteção civil em zonas rurais. O Tribunal considera que estas despesas têm apenas uma relação moderada com a adaptação às alterações climáticas, pelo que não se justifica um coeficiente de 100%.

47 O Tribunal comparou igualmente os montantes atribuídos às medidas selecionadas com os resultados esperados. Detetou dois casos em que, com base no estado de execução à data das visitas de auditoria (segundo semestre de 2023), as metas poderiam ter sido alcançadas utilizando uma fração dos custos estimados, já que eram muito baixas (ver [caixa 6](#)).

⁴⁵ Serviço de Estudos do Parlamento Europeu (EPRS), *What if increased energy storage could help fix climate change?*, 2023.

Caixa 6



Exemplos de medidas em que o orçamento previsto era demasiado elevado em relação à meta a atingir

Na **Eslováquia**, de acordo com o PRR revisto, uma medida destinava-se a modernizar 83 MW de capacidade de produção de energia a partir de fontes renováveis. Em 2022 e 2023, as autoridades lançaram três convites à apresentação de propostas para a modernização de centrais hidroelétricas ou de instalações de biogás ou biometano. Durante os seus trabalhos de auditoria, o Tribunal constatou que oito candidaturas aprovadas no âmbito do convite destinado às centrais hidroelétricas poderiam, por si só, atingir 78 MW de capacidade melhorada, o que corresponde a 94% da meta. Por isso, o Tribunal põe em causa a ambição da meta. Os montantes que a Eslováquia aprovou para estes projetos correspondem a 30% dos custos estimados da medida. Por conseguinte, os restantes 70% do apoio só poderiam visar alcançar 6% da meta, o que demonstra que a medida poderia ter sido realizada com um custo muito menor, uma vez que a meta fixada era muito baixa.

Em **Portugal**, uma medida de renovação de edifícios privados para melhorar a sua eficiência energética tinha como meta inicial um milhão de m² de área renovada. O Tribunal constatou que os projetos financiados excederam 10 vezes a meta (10 milhões de m²) com 41% dos custos estimados (123 milhões de euros de um total de 300 milhões de euros). O capítulo REPowerEU de Portugal complementou esta medida com mais 120 milhões de euros, atualizando a meta para 7,6 milhões de m² de área renovada. Tendo em conta os projetos que já tinham alcançado a meta, o Tribunal considera que a meta fixada para esta medida foi demasiado baixa para os montantes atribuídos.

As informações comunicadas sobre as despesas climáticas e a transição ecológica no âmbito do MRR estão dissociadas dos custos e resultados efetivos

Ângulos mortos no relato do desempenho das medidas de transição ecológica no âmbito do MRR

Critérios de auditoria

48 A Comissão deve acompanhar e avaliar o desempenho da transição ecológica no quadro do MRR⁴⁶.

⁴⁶ Regulamento MRR, considerando 63 e artigo 29º.

49 O Tribunal examinou, do ponto de vista da transição ecológica, o acompanhamento do desempenho das medidas previsto no quadro do MRR. Avaliou se os indicadores comuns fornecem informações suficientes sobre as medidas incluídas na amostra e o potencial contributo das medidas de transição ecológica para as metas climáticas da UE.

50 O quadro jurídico do MRR não obriga a avaliar o impacto das medidas de transição ecológica do mecanismo nas metas climáticas da União. Porém, nas suas orientações, a Comissão incentivou os Estados-Membros a estimarem, nos seus PRR, o impacto das reformas e dos investimentos na redução das emissões de gases com efeito de estufa, na quota de energias renováveis ou na eficiência energética. Incitou-os igualmente a preverem em que medida os PRR contribuiriam para o cumprimento das metas climáticas para 2030⁴⁷. O Tribunal constatou que nenhum dos Estados-Membros selecionados o tinha feito. Estes não avaliaram o contributo para os objetivos climáticos e energéticos ao nível das medidas, nem ao nível do PRR.

51 No entanto, o quadro jurídico do MRR estabelece quatro indicadores para acompanhar o desempenho rumo à transição ecológica (ver ponto 24). Nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal analisou os indicadores comuns relativos às medidas de transição ecológica e constatou que estes não forneciam informações suficientes sobre o desempenho. Na amostra de 24 medidas, 14 eram problemáticas:

- o resultados comunicados acerca de uma medida não dizem exclusivamente respeito a medidas do MRR (ver na [caixa 7](#) o exemplo de Portugal);
- o seis não estão abrangidas por quaisquer indicadores comuns relativos à transição ecológica, tendo o Tribunal constatado que os indicadores cobriam muito pouco esta matéria (ver ponto 24);
- o sete estão abrangidas por indicadores comuns que não fornecem informações pertinentes sobre os progressos realizados na concretização dos objetivos da medida (ver na [caixa 7](#) os exemplos da Croácia e da Eslováquia).

⁴⁷ Documento de trabalho dos serviços da Comissão contendo orientações relativas aos PRR dos Estados-Membros, [SWD\(2021\) 12, parte 1/2](#) [em inglês], p. 4.

Caixa 7



Exemplos de medidas cujos indicadores não dão informações suficientes para se poder conhecer o desempenho climático

Em **Portugal**, uma medida que inclui ações de sensibilização e prevenção em matéria de incêndios florestais está associada ao indicador comum relativo à população que beneficia dessa medida (indicador comum 4, ver [figura 9](#)). O resultado esperado é que 30% da população portuguesa beneficie desta medida de adaptação. O Tribunal considera que este indicador não fornece informações precisas sobre o impacto desta medida no clima, dado que vai além do alcance da medida.

Na **Croácia**, uma medida destinada à descarbonização do setor da energia, que consiste principalmente na substituição de antigas linhas de transporte de eletricidade, está associada ao indicador da capacidade adicional instalada para energias renováveis (indicador comum 2, ver [figura 9](#)). Embora a medida permita uma capacidade adicional, por si só não a alcançará. Por conseguinte, o indicador não é pertinente para esta medida, pelo que o seu desempenho em matéria de clima não é acompanhado.

Na **Eslováquia**, uma medida consagrada à construção e reconstrução de hospitais é abrangida pelo indicador relativo à poupança no consumo anual de energia primária (indicador comum 1, ver [figura 9](#)). O Tribunal considera, porém, que a construção de novos edifícios não pode gerar poupança de energia (ver [figura 8](#)). O único outro indicador relativo a esta medida provém da sua meta, que diz respeito ao número de camas, o que não é suficiente para avaliar o desempenho e o impacto climáticos.

52 Os indicadores comuns relativos à transição ecológica não estão concebidos para, a termo, acompanhar os impactos das diferentes medidas no que respeita ao desempenho climático e ambiental (ver ponto [24](#)). A menos que sejam incluídas nos planos como uma meta específica, as reduções das emissões de gases com efeito de estufa não são tidas em conta, já que os indicadores comuns não as abrangem (ver ponto [35](#)). Do mesmo modo, o indicador comum sobre a capacidade adicional instalada de energias renováveis não fornecerá informações sobre a substituição dos combustíveis fósseis por energias renováveis para a produção de energia. Todavia, é importante não só reduzir a quota do cabaz energético produzida a partir de combustíveis fósseis, mas também o consumo de energia proveniente de combustíveis fósseis em termos absolutos⁴⁸. Devido às limitações dos indicadores comuns, o

⁴⁸ SEI, Climate Analytics, E3G, IISD e Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA), *Production Gap Report 2023 – Phasing down or phasing up?*, 2023.

Tribunal conclui que estes não podem ser utilizados para avaliar o contributo para a ação climática das medidas relacionadas com o clima no âmbito do MRR.

53 Em dezembro de 2023, a Comissão publicou um relatório em que procurava estimar as potenciais reduções de gases com efeito de estufa resultantes de um subconjunto de medidas do MRR⁴⁹. Segundo a conclusão do relatório, os marcos e as metas cumpridos até agosto de 2023 (153 de 1 729) alcançaram 0,5% da redução estimada. No relatório, a Comissão explica esta percentagem reduzida pelo facto de a execução do MRR se encontrar numa fase inicial e por não ter em conta os marcos e as metas em que não foi possível determinar o impacto na redução das emissões de gases com efeito de estufa.

Ausência de comunicação de informações sobre as despesas efetivas com a ação climática

Critérios de auditoria

54 A comunicação de informações sobre o contributo do MRR para a ação climática deve ser fiável e basear-se em pressupostos sólidos. Para serem pertinentes para as partes interessadas, as informações devem dar uma imagem exata das despesas efetivas em ação climática e do contributo para as metas climáticas da UE⁵⁰.

55 O Tribunal examinou a forma como a Comissão comunica informações sobre o contributo climático do MRR para atingir a meta de 37% e sobre as dotações nacionais dos PRR (ver ponto **06**).

56 O cumprimento do requisito de dedicar 37% das dotações nacionais à ação climática foi verificado num momento inicial, nas fases de conceção e aprovação dos PRR (ver ponto **09**). Em seguida, no seu *Relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE: exercício financeiro 2022*, a Comissão informou que o MRR tinha alcançado um contributo de 203 mil milhões de euros para a ação climática, ou seja, 40%⁵¹. Este valor baseou-se nas estimativas de custos indicadas pelos Estados-Membros nos seus PRR iniciais e não nas despesas efetivas. Em fevereiro

⁴⁹ Comissão Europeia, *Green bonds: impact and allocation report: NGEU report 2023*, p. 17.

⁵⁰ Com base no documento *Recommended Practice Guideline 3 – Reporting Service Performance Information*, do Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público.

⁵¹ Comissão Europeia, *Relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE: exercício financeiro 2022*, Volume II, p. 10.

de 2024, o contributo previsto aumentou devido às revisões dos PRR e, segundo a Comissão, representa 275 mil milhões de euros, ou seja, 42,5% (ver [figura 5](#)).

57 A Comissão não acompanha o contributo real dos PRR para o clima (seja em percentagem ou em verbas), uma vez que o [Regulamento MRR](#) não lhe exige que apresente um relatório sobre as despesas efetivas com o clima que contribuem para a meta de 37%, mas sim sobre os custos estimados (ver ponto [56](#)). Em virtude das convenções de financiamento ou de empréstimo que celebraram com a Comissão no âmbito do MRR, os Estados-Membros são obrigados a declarar o valor total acumulado de despesas desembolsadas que contribuem para os objetivos climáticos⁵². Segundo essas convenções, tais informações não são tidas em conta para os pagamentos do MRR. No entender do Tribunal, a Comissão poderia utilizá-las para acompanhar as despesas efetivamente dedicadas à ação climática. Mas não o faz.

58 Seja qual for o contributo climático das medidas do MRR, os seus custos efetivos podem diferir bastante dos custos estimados quando da aprovação dos PRR, o que tem efeitos na percentagem do contributo do mecanismo para a ação climática. Como confirmado pela Comissão, os pagamentos devem ser efetuados mesmo que o custo real da medida subjacente seja inferior (ou superior) ao inicialmente estimado (ver ponto [47](#) e [caixa 6](#)) desde que os marcos e as metas sejam cumpridos. Independentemente das diferenças, o montante total previsto no início como custo da medida continuará a ser contabilizado na íntegra para alcançar a meta climática dos PRR. Por conseguinte, o Tribunal considera que existe o risco de as informações comunicadas não refletirem o contributo climático real de um PRR, o que afeta a prestação de contas no que respeita ao cumprimento da meta de 37%.

59 Corre-se ainda o risco de que os atrasos na execução dos projetos relacionados com o clima e a lenta absorção dos fundos se repercutam na realização do contributo climático, que se estima perfazer 275 mil milhões de euros (ver ponto [56](#)). Os atrasos que afetam os projetos devem-se, por exemplo, à demora nos procedimentos de contratação pública ou na obtenção de autorizações de exploração. Nos seus trabalhos, o Tribunal constatou igualmente que as autoridades nacionais subestimaram o tempo necessário para executar as medidas. Outras medidas deparam-se com uma procura inferior à prevista, o que afeta a absorção dos fundos (ver [caixa 8](#)). O contributo efetivo dos PRR para a ação climática será inferior ao inicialmente calculado se as medidas conexas não forem concluídas ou o forem apenas parcialmente antes do termo do MRR.

⁵² Convenção de financiamento celebrada entre a Comissão e os Estados-Membros, artigo 7º.

Caixa 8



Exemplos de medidas que enfrentam desafios que podem afetar a comunicação de informações relacionadas com o clima



Nenhum proponente interessado na medida

Na **Eslováquia**, ainda está a decorrer a contratação pública para a construção de um novo hospital, cuja conclusão estava prevista para meados de 2026. O concurso inicial não atraiu proponentes, dado que nenhum contratante se quis comprometer com os prazos apertados, como confirmaram as autoridades eslovacas. De acordo com o PRR eslovaco, este é um dos principais investimentos que contribuem para a transição ecológica.



Atrasos na execução

Os projetos de produção de hidrogénio têm de passar por um processo moroso para obter uma autorização de exploração. Os atrasos na obtenção de licenças e as perturbações na cadeia de abastecimento também abrandaram a execução. Em **Portugal**, à data da visita do Tribunal (julho de 2023), apenas um dos 23 projetos aprovados tinha recebido um adiantamento para iniciar os trabalhos.



Pouco interesse na medida

Na **Grécia**, uma medida de eletromobilidade para financiar pontos de carregamento apenas tinha recebido 171 candidaturas até janeiro de 2024. Este número representa 2,7% da meta final, o que revela pouco interesse dos destinatários finais em participar na ação. Do mesmo modo, apenas 6% do número previsto de táxis estão a ser substituídos por veículos elétricos. Face à reduzida utilização, as autoridades nacionais aumentaram o apoio para substituir os antigos táxis e prorrogaram o prazo de candidatura dos beneficiários.

Falta de ligação entre as despesas e as informações comunicadas sobre a transição ecológica

Critérios de auditoria

60 A comunicação de informações sobre a transição ecológica deve ser fiável e basear-se em pressupostos sólidos. As informações publicadas devem divulgar claramente a metodologia utilizada para a sua elaboração⁵³.

⁵³ Com base no documento *Recommended Practice Guideline 3 – Reporting Service Performance Information*, do Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público.

61 O Tribunal examinou a metodologia utilizada pela Comissão para comunicar os progressos realizados no que respeita ao pilar da transição ecológica. Avaliou igualmente a fiabilidade das informações relativas à transição ecológica divulgadas na [grelha de avaliação do MRR](#).

62 Para comunicar informações sobre a transição ecológica, a Comissão aplica uma metodologia diferente da utilizada para calcular o contributo climático de 37%. Para a transição ecológica, o pilar (primário ou secundário) atribuído a cada medida tem a mesma ponderação: a metodologia não distingue se o contributo estimado para o objetivo climático e ambiental é significativo (100%) ou moderado (40%). Quando uma medida é afetada à transição ecológica no âmbito de ambos os pilares (primário e secundário), os seus marcos e as suas metas contam duas vezes para a transição ecológica. A Comissão estima que esses casos representaram cerca de 1,8% das submedidas constantes dos 27 PRR iniciais.

63 Outra diferença entre as duas metodologias é que o contributo para a meta de 37% só é calculado *ex ante* (ver ponto [56](#)). Por outro lado, a comunicação de informações sobre a transição ecológica visa acompanhar os progressos realizados, e a legislação relativa ao MRR estabelece a obrigação de comunicar as despesas por pilar⁵⁴ (ver [figura 3](#)). A Comissão considera que esta disposição é cumprida comunicando informações sobre os desembolsos efetuados aos Estados-Membros com base no cumprimento satisfatório dos marcos e das metas (ver ponto [03](#)). Na opinião do Tribunal, o [Regulamento MRR](#) não estipula claramente se as informações se devem referir a despesas efetivas em vez de despesas estimadas. A Comissão apenas comunica despesas estimadas⁵⁵.

64 A fim de comunicar os progressos dos desembolsos por pilar, a Comissão calcula o valor unitário de um marco ou uma meta. Este número é obtido dividindo a dotação total do MRR para um Estado-Membro pelo seu número total de marcos e metas⁵⁶. Estes não são diretamente afetados aos pilares. Para determinar os que são pertinentes para a transição ecológica, a Comissão verifica os pilares primário e secundário das medidas subjacentes (ver ponto [05](#)). Considera-se que os marcos e as metas contribuem para o pilar da transição ecológica desde que pelo menos uma das suas submedidas esteja associada ao mesmo.

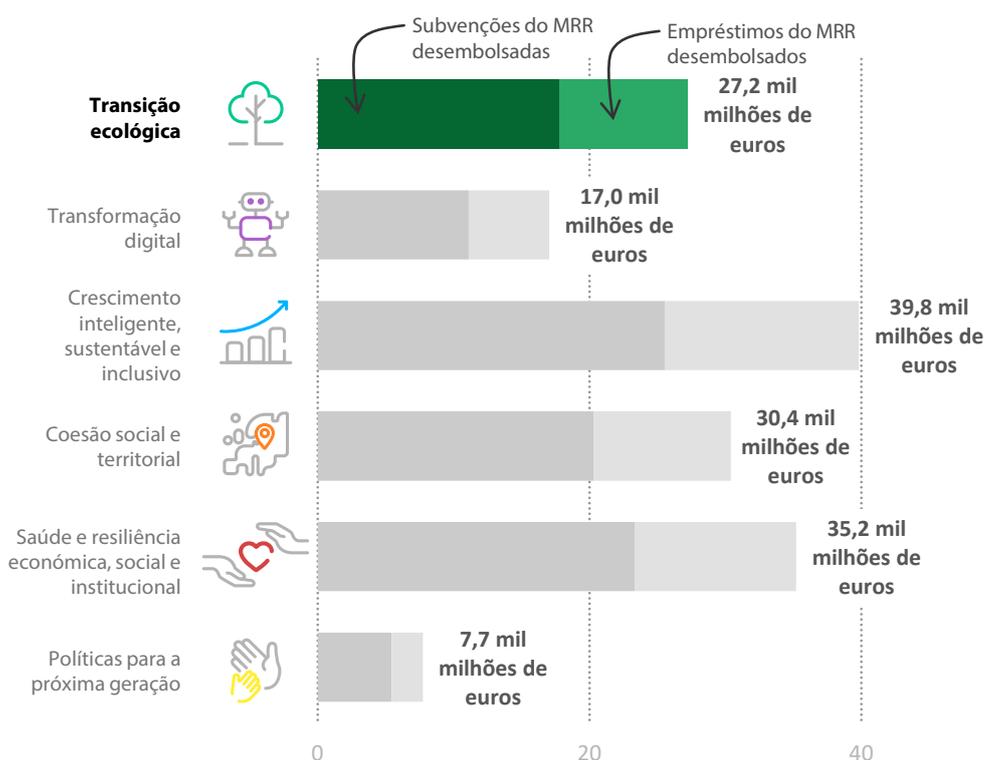
⁵⁴ [Regulamento MRR](#), artigo 29º, nº 3.

⁵⁵ [Relatório Especial 26/2023](#), ponto VII.

⁵⁶ [Relatório Especial 26/2023](#), ponto 78.

65 A **grelha de avaliação do MRR** (ver ponto **05**) fornece informações sobre os desembolsos da Comissão por pilar e sobre os marcos e as metas alcançados. Até fevereiro de 2024, os Estados-Membros tinham recebido 103 mil milhões de euros em subvenções e 54 mil milhões de euros em empréstimos (para além dos 13% de pré-financiamento, no valor de cerca de 68 mil milhões de euros). Os desembolsos relacionados com o pilar da transição ecológica representam 17% (27,2 mil milhões de euros) do total pago até à data (ver **figura 13**). Tendo em conta que o contributo das medidas relacionadas com o clima, por si só, se deve elevar a 42,5% da verba atribuída ao MRR (ver ponto **09**) e que a transição ecológica deve incluir 34 medidas ambientais adicionais que não são abrangidas pelo acompanhamento da ação climática, este montante continua a ser relativamente baixo.

Figura 13 – Desembolsos por pilar, como indicado na **grelha de avaliação do MRR (em milhares de milhões de euros)**



Fonte: **grelha de avaliação do MRR** (situação em fevereiro de 2024).

66 O método utilizado para comunicar as informações pode subestimar ou sobrestimar os montantes indicados como tendo sido desembolsados para a transição ecológica, já que o valor unitário dos marcos e das metas não reflete os custos reais nem os custos estimados das medidas. Por exemplo, uma medida relativa à eficiência energética dos edifícios em Portugal tem metas relacionadas com a área renovada.

Utilizando o valor unitário, a renovação de 45 000 m² será contabilizada para a transição ecológica da mesma forma que a renovação de 315 000 m².

67 No seu relatório anterior sobre o quadro de acompanhamento do desempenho do MRR, o Tribunal considerou que a falta de dados sobre as despesas reais limita a avaliação da eficiência com que os recursos do mecanismo foram utilizados e do seu desempenho ao nível dos pilares. Por conseguinte, recomendou à Comissão⁵⁷ que comunicasse informações sobre as despesas reais, o que esta rejeitou.

68 A comunicação de informações sobre a transição ecológica é ainda afetada pelo facto de a maioria dos marcos e das metas iniciais dizerem respeito às primeiras etapas de execução (como a aprovação de um convite à apresentação de projetos). Por isso, os primeiros pagamentos aos Estados-Membros não estão necessariamente relacionados com projetos reais, por exemplo, se os seus marcos e as suas metas estiverem associados a reformas ou a fases preparatórias do lançamento de uma medida. No caso dos projetos que não estão concluídos ou das medidas que não cumprem o último marco ou a última meta, a Comissão não pode recuperar fundos já desembolsados, dado que o [Regulamento MRR](#) não prevê esta possibilidade. Nestes casos, como a grelha de avaliação reflete os montantes pagos aos Estados-Membros, a Comissão não revê o que é comunicado.

69 De um modo geral, o Tribunal constatou que as informações sobre a transição ecológica apresentadas na [grelha de avaliação do MRR](#) são confusas. Não são considerados os montantes estimados nem os custos reais das medidas de transição ecológica, já que as informações se baseiam em valores unitários (ver ponto [66](#)). Por conseguinte, a [grelha](#) não faculta aos utilizadores informações completas e fiáveis sobre os montantes efetivamente dedicados à transição ecológica.

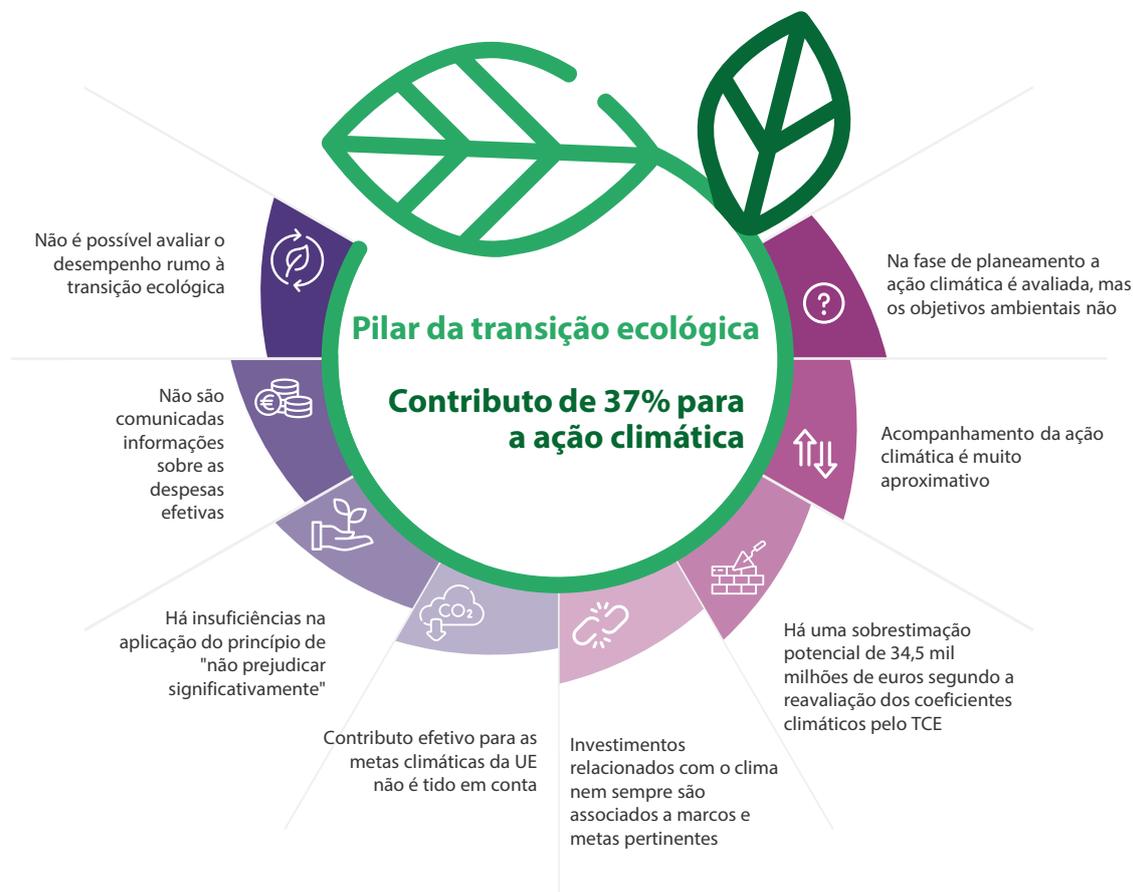
⁵⁷ [Relatório Especial 26/2023](#), ponto 87 e recomendação 4, alínea b).

Conclusões e recomendações

70 Um dos objetivos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência é contribuir para a transição ecológica e para as metas climáticas da UE. Mais precisamente, os Estados-Membros devem dedicar pelo menos 37% dos fundos previstos a ações relacionadas com o clima (ver pontos **01** a **09**).

71 A auditoria do Tribunal procurou avaliar se a conceção e a execução do mecanismo e dos planos nacionais de recuperação e resiliência contribuem eficazmente para a transição ecológica. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência proporcionou um incentivo ao investimento na ação climática e na transição ecológica. Porém, o Tribunal detetou insuficiências na sua conceção, que confirmou ao avaliar a execução. O Tribunal conclui que estas insuficiências, resumidas na **figura 14** e a seguir descritas em pormenor, põem em causa a concretização dos objetivos do mecanismo em matéria de transição ecológica.

Figura 14 – Insuficiências na conceção e execução do mecanismo no que respeita à transição ecológica



Fonte: TCE.

72 A análise do Tribunal revela que, embora a ação climática seja acompanhada e tida em conta para a meta de 37%, tem um âmbito mais restrito do que a transição ecológica, que engloba objetivos ambientais e de biodiversidade para além dos objetivos climáticos. A metodologia utilizada para o acompanhamento da ação climática baseia-se em três coeficientes climáticos (0%, 40% e 100%) associados ao contributo esperado das medidas para os objetivos climáticos, tal como previsto no [Regulamento MRR](#). Foram frequentemente aplicados coeficientes climáticos únicos a medidas que abrangem um vasto conjunto de ações, nem todas relacionadas com o clima, e aos seus custos subjacentes. Para determinar com maior precisão este contributo, a Comissão introduziu o conceito de submedidas. Na prática, o contributo das medidas para a ação climática nem sempre foi determinado com precisão, levando a que os valores apresentados fossem muito aproximativos e conduzindo a potenciais sobrestimações, em especial no caso de medidas complexas cujos elementos deveriam ter diferentes contributos (ver pontos [15](#) a [22](#)).

73 O trabalho do Tribunal mostra igualmente que alguns coeficientes climáticos estabelecidos no [Regulamento MRR](#) (setor ferroviário, redes elétricas e novos edifícios) não refletem o contributo esperado para as metas climáticas da União. Estes coeficientes não têm em conta, por exemplo, as emissões de gases com efeito de estufa da fase de construção dos investimentos, o que faz com que o contributo climático real seja inferior. Usando coeficientes climáticos mais prudentes para estas três categorias do que estabelecido no regulamento, o Tribunal calculou que provavelmente o contributo do MRR para a ação climática é 34,5 mil milhões de euros mais baixo do que o comunicado. Além disso, o quadro de desempenho não permite acompanhar o impacto de todas as medidas de apoio à transição ecológica e não abrange aspetos fundamentais, como a redução das emissões de gases com efeito de estufa ou o contributo para os objetivos ambientais (ver pontos [23](#) a [24](#)).

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

Recomendação 2 – Garantir uma conceção adequada dos futuros instrumentos de financiamento que devem apoiar as metas e os objetivos climáticos e ambientais

A Comissão deve:

- a) avaliar de que forma os instrumentos de financiamento que visam metas e objetivos climáticos da UE podem facultar informações sobre o seu contributo efetivo para os alcançar;
- b) abranger os investimentos pertinentes para os objetivos climáticos e ambientais no seu quadro de acompanhamento e de avaliação do desempenho.

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

74 O Tribunal constatou que a inclusão de medidas de apoio à transição ecológica nos planos nacionais de recuperação e resiliência foi afetada pela curta duração do mecanismo e que era pouco claro em que medida os planos nacionais contribuem para a ação climática. Algumas medidas foram atribuídas a domínios de intervenção que não refletiam a sua natureza, aumentando o seu contributo para a ação climática, ou não estavam relacionadas com o clima, como as submedidas relativas aos custos administrativos. O Tribunal observou igualmente que alguns investimentos relativos ao clima não estavam suficientemente associados a marcos e metas pertinentes para o clima ou com impacto no mesmo (ver pontos [25](#) a [35](#)).

75 O Tribunal detetou ainda falta de uniformidade na aplicação do princípio de "não prejudicar significativamente", uma vez que, ao usar a forma simplificada, os Estados-Membros nem sempre eram obrigados a avaliar rigorosamente a necessidade de medidas de atenuação associadas aos seus investimentos. O Tribunal constatou casos em que os Estados-Membros financiaram projetos que não correspondiam à descrição de uma medida, o que se repercute na eficácia e no nível do contributo para a ação climática (ver pontos [36](#) a [47](#)).

Recomendação 3 – Melhorar o desempenho das medidas de transição ecológica

A Comissão deve:

- a) tomar medidas para colmatar a falta de uniformidade na aplicação do princípio de "não prejudicar significativamente" pelos Estados-Membros quando estes usam a forma simplificada;

Prazo de execução: junho de 2025

- b) se as medidas relacionadas com a transição ecológica forem revistas, assegurar que os marcos e as metas acompanham os progressos das medidas até à sua conclusão, a fim de permitir avaliar se as estas alcançaram os seus objetivos climáticos e ambientais.

Prazo de execução: dezembro de 2025

76 A Comissão não dispõe de informações suficientes para avaliar o desempenho das medidas que contribuem para a transição ecológica, devido às limitações do quadro de acompanhamento. Comunica apenas dados sobre os montantes estimados a afetar à ação climática. Por conseguinte, as informações divulgadas não têm em conta o nível das despesas reais, que é prejudicado por vários fatores (como os atrasos e a lentidão da absorção) que podem conduzir a uma sobrestimação ou subestimação do contributo para a ação climática. Ao mesmo tempo, os Estados-Membros transmitem informações sobre as despesas desembolsadas para a ação climática, mas a Comissão não se baseia nelas para comunicar dados sobre o cumprimento da meta de 37%. Por conseguinte, a Comissão não pode garantir a plena prestação de contas nesta matéria (ver pontos [48](#) a [59](#)).

77 A grelha de avaliação da recuperação e resiliência faz o acompanhamento dos pagamentos efetuados pela Comissão aos Estados-Membros. De acordo com os princípios do MRR, estes pagamentos não estão associados aos custos subjacentes de uma medida e, conseqüentemente, não representam o nível das despesas reais relacionadas com o clima. Além disso, os marcos e as metas alcançados não refletem necessariamente o nível de ambição da medida correspondente no que respeita ao seu contributo para a transição ecológica. Por este motivo, as informações comunicadas sobre a transição ecológica são pouco fiáveis para dar a conhecer as despesas reais (ver pontos [60](#) a [69](#)).

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

A Comissão deve reunir 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 alcançar a meta de 37%.

Prazo de execução: dezembro de 2026

Nota: a Comissão não aceitou a recomendação que o Tribunal formulou no seu [Relatório Especial 26/2023](#) que a instava a comunicar informações sobre as despesas reais financiadas pelo mecanismo no âmbito dos seis pilares, as quais constituem a base para a avaliação da utilização eficiente dos recursos.

O presente relatório foi adotado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 4 de julho de 2024.

Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

Anexo – Medidas selecionadas pelo Tribunal

Domínio/ Estado-Membro	Grécia	Croácia	Portugal	Eslováquia
Energias renováveis e setor da energia	EL-C[1,1]-I[16926] Apoio à instalação de sistemas de armazenamento para aumentar a penetração das energias renováveis	HR-C[C12]-I[R1-I1] Revitalização, construção e digitalização do sistema energético e apoio às infraestruturas para descarbonizar o setor da energia	PT-C[C14]-I[i01] Hidrogénio renovável e outros gases renováveis	SK-C[C1]-I[I2] Modernização das fontes de eletricidade renováveis existentes (repotenciação)
Eficiência energética	EL-C[1,2]-I[16872] Renovação energética de edifícios residenciais	HR-C[C61]-I[R1-I1] Renovação energética de edifícios	PT-C[C13]-I[i01] Eficiência energética de edifícios residenciais	SK-C[C2]-I[I1] Eficiência energética das habitações familiares
Mobilidade sustentável	EL-C[1,3]-I[16924] Eletromobilidade: pontos de carregamento, autocarros elétricos, táxis elétricos	HR-C[C14]-I[R5-I2] Investigação, desenvolvimento e produção de novos veículos de mobilidade pessoal e infraestruturas de apoio	PT-C[C15]-I[i01] Ampliação de rede de metro	SK-C[C3]-I[I1] Desenvolvimento de infraestruturas de transportes hipocarbónicos
Descarbonização da indústria	EL-C[4,7]-I[16980] Mecanismo de empréstimo do MRR	HR-C[C111]-I[R4-I2] Instrumento financeiro a favor das micro, pequenas e médias empresas	PT-C[C11]-I[i01] Descarbonização da indústria	SK-C[C4]-I[I1] Funcionamento do programa de descarbonização da indústria
Utilização sustentável dos recursos naturais	EL-C[1,4]-I[16849] Plano nacional de reflorestação e investimento emblemático em Parnitha	HR-C[C15]-I[R1-I1] Construção e equipamento de centros logísticos e de distribuição de fruta e produtos hortícolas	PT-C[C08]-I[i05] Programa florestal	SK-C[C5]-I[I1] Adaptação das regiões às alterações climáticas

Domínio/ Estado-Membro	Grécia	Croácia	Portugal	Eslováquia
Outros setores	EL-C[4,6]-I[16634] Novos parques industriais	HR-C[C13]-I[R1-I2] Programa de desenvolvimento do abastecimento público de água	PT-C[C12]-I[i01] Bioeconomia	SK-C[C11]-I[I2] Nova rede hospitalar: construção, reconstrução e equipamento

Siglas e acrónimos

IRUE: Instrumento de Recuperação da União Europeia

MRR: Mecanismo de Recuperação e Resiliência

MW: megawatt

PRR: plano de recuperação e resiliência

Glossário

Absorção: medida em que os Estados-Membros receberam da Comissão financiamento do MRR pelo cumprimento satisfatório dos marcos e das metas.

Ação climática: medidas destinadas a combater as alterações climáticas e os seus impactos.

Acompanhamento da ação climática: medição dos progressos rumo às metas de despesa em ação climática.

Acompanhamento: observação e verificação sistemáticas dos progressos realizados na concretização de um objetivo, em parte através de indicadores.

Adaptação às alterações climáticas: redução da vulnerabilidade dos países e das comunidades às alterações climáticas, reforçando a sua capacidade para absorver os impactos das mesmas.

Atenuação das alterações climáticas: redução ou limitação das emissões de gases com efeito de estufa devido ao seu efeito no clima.

Coefficiente climático: ponderação atribuída às despesas da UE em projetos, medidas ou ações, de modo a refletir em que medida incorporam considerações climáticas.

Contributo para a ação climática: estimativa das despesas de um Estado-Membro a favor da ação climática no âmbito do MRR.

Desempenho: medida em que uma ação, projeto ou programa financiado pela UE cumpre os objetivos e obtém uma boa relação custo-benefício.

Domínio de intervenção: categoria de atividades financiadas pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência, pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, pelo Fundo de Coesão ou pelo Fundo Social Europeu.

Grelha de avaliação da recuperação e resiliência: sítio Web da Comissão que mostra os progressos realizados na execução dos planos de recuperação e resiliência dos Estados-Membros.

Indicador comum: variável mensurável que fornece informações sobre os progressos na execução dos planos de recuperação e resiliência para concretizar os objetivos comuns do MRR, bem como sobre o desempenho global do mecanismo.

Instrumento de Recuperação da União Europeia: pacote de financiamento que visa ajudar os Estados-Membros da UE a recuperarem do impacto económico e social da pandemia de COVID-19.

Investimento: despesa dedicada a uma atividade, a um projeto ou outra ação abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento MRR que seja suscetível de produzir resultados benéficos para a sociedade, a economia ou o ambiente.

Marco: medida qualitativa do progresso de um Estado-Membro na realização de uma reforma ou de um investimento constantes do seu plano de recuperação e resiliência.

Mecanismo de Recuperação e Resiliência: mecanismo de apoio financeiro da UE para atenuar o impacto económico e social da pandemia de COVID-19, estimular a recuperação e dar resposta aos desafios de um futuro mais ecológico e digital.

Meta: medida quantitativa do progresso de um Estado-Membro na realização de uma reforma ou de um investimento constantes do seu plano de recuperação e resiliência.

Pilar: termo utilizado para cada um dos seis domínios de intervenção que compõem o MRR, a saber, i) transição ecológica; ii) transformação digital; iii) coesão económica, produtividade e competitividade; iv) coesão social e territorial; v) saúde e resiliência económica, social e institucional; vi) políticas para a próxima geração.

Plano de recuperação e resiliência: documento que descreve as reformas e os investimentos que um Estado-Membro tenciona realizar ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

Princípio de "não prejudicar significativamente": princípio que prevê que as medidas de investimento não devem ter um impacto ambiental prejudicial importante.

Reforma: no contexto do MRR, alteração que resulte numa melhoria significativa e duradoura do funcionamento de um mercado, de uma política ou de estruturas institucionais ou administrativas, ou em progressos significativos na realização de objetivos estratégicos como o crescimento e o emprego, a resiliência e as transições ecológica e digital.

REPowerEU: iniciativa da UE para eliminar a dependência dos combustíveis fósseis, diversificar o aprovisionamento energético e acelerar a transição para as energias limpas.

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2024-14>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2024-14>

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria I – Utilização sustentável dos recursos naturais, presidida pelo Membro do TCE Joëlle Elvinger. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Joëlle Elvinger, com a colaboração de Ildikó Preiss, chefe de gabinete, e Paolo Pesce, assessor de gabinete; Ramona Bortnowschi, responsável principal; Antonella Stasia, responsável de tarefa; Marika Meisenzahl e Asimina Petri, responsáveis de tarefa adjuntas; Monika Dedičová e Zvonimir Novoselić, auditores; Laura McMillan, Jerónimo Montenegro, Marin Pažanin, Jennifer Schofield, Hana Vendleková e Aikaterini Vraila prestaram assistência linguística.



Da esquerda para a direita: Ildikó Preiss, Zvonimir Novoselić, Joëlle Elvinger, Jerónimo Montenegro, Antonella Stasia, Paolo Pesce, Ramona Bortnowschi, Monika Dedičová, Asimina Petri, Marika Meisenzahl, Aikaterini Vraila e Marin Pažanin.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2024

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

Figuras 2, 3, 8, 9, 10 e 14; caixas 2, 3, 5, 6, 7 e 8; quadro 1 – ícones: concebidos com recursos de [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados. Figura 2 – Ícone: Comissão Europeia. Figura 13 – © União Europeia.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

HTML	ISBN 978-92-849-2545-2	ISSN 1831-0982	doi:10.2865/553	QJ-AB-24-014-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2608-4	ISSN 1831-0982	doi:10.2865/370940	QJ-AB-24-014-PT-N

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência proporcionou aos Estados-Membros um incentivo para investir na transição ecológica, tendo estes planeado utilizar cerca de 275 mil milhões de euros em ações climáticas no âmbito deste pilar. No entanto, a análise do Tribunal revelou insuficiências na conceção e execução das medidas de transição ecológica do mecanismo, que conduzem a uma potencial sobrestimação dos montantes afetados à ação climática, a discrepâncias entre o planeamento e a prática e a poucas indicações do contributo real das medidas para a transição ecológica. A legislação não obriga a que se avalie o contributo do mecanismo para os objetivos climáticos da UE, nem que se comuniquem informações sobre as despesas efetivas, o que reduz a pertinência para as partes interessadas. O Tribunal formula várias recomendações para melhorar a conceção e a eficácia dos fundos da UE disponíveis para a transição ecológica.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/contact
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors