

Relatório especial

Economia circular

Transição lenta nos Estados-Membros,
apesar da ação da UE



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-X
Introdução	01-14
Economia circular	01-02
Ênfase crescente colocada pela legislação da UE na economia circular	03-08
Planos de Ação para a Economia Circular (PAEC) da Comissão	09-14
Âmbito e método da auditoria	15-21
Observações	22-91
Os Estados-Membros reforçaram a ênfase na economia circular, mas os progressos são lentos e existem problemas no acompanhamento	22-32
Os progressos dos Estados-Membros rumo a uma economia circular são lentos	23-26
O PAEC 1 influenciou as estratégias dos Estados-Membros em matéria de economia circular	27-28
Existem insuficiências no quadro de controlo da Comissão	29-32
Existem poucas provas de que as medidas facilitadoras do PAEC 1 tenham promovido eficazmente a transição dos Estados-Membros para uma economia circular	33-51
A Comissão concluiu que a deteção da obsolescência programada não era exequível	35-37
O nível de utilização do apoio à substituição de substâncias perigosas era pouco claro	38-39
O contributo dos projetos que apoiam o acesso a tecnologias de fabrico avançadas foi reduzido	40-42
Os BREF, o EMAS e a VTA tiveram um impacto modesto na sustentabilidade dos processos de produção	43-49
A Comissão cooperou com as partes interessadas por meio dos fóruns existentes	50-51

Estava disponível financiamento da UE para apoiar a transição rumo à economia circular, mas raramente foi utilizado para a conceção circular	52-91
A Comissão previu financiamento da UE significativo para a economia circular	54-55
Reduzida utilização dos fundos da política de coesão para projetos de conceção circular	56-65
A Comissão mobilizou financiamento do Horizonte 2020 para a economia circular, mas com um impacto reduzido nos Estados-Membros	66-75
O programa LIFE financiou projetos de economia circular, mas não é conhecido quantos desses projetos estão relacionados com a conceção circular	76-81
O programa COSME apoiou pouco os objetivos de conceção circular	82-85
O apoio do FEIE à conceção circular foi reduzido devido à procura do mercado	86-91
Conclusões e recomendações	92-98

Anexos

Anexo I – Transposição das diretivas da UE pertinentes para a economia circular adotadas durante a vigência do PAEC 1

Anexo II – Lista de ações do PAEC 1 e do PAEC 2 da Comissão relacionadas com a conceção circular

Anexo III – Quadro de controlo da economia circular

Acrónimos e siglas

Glossário

Respostas da Comissão

Cronologia

Equipa de auditoria

Síntese

I As economias têm seguido tradicionalmente um ciclo linear de "extrair-fabricar-descartar". Em contrapartida, uma economia circular preserva o valor dos produtos, materiais e recursos o máximo de tempo possível e minimiza os resíduos. Proporciona aos cidadãos produtos que duram mais tempo e/ou são mais fáceis de reparar, modernizar, refabricar, reutilizar ou reciclar e oferece às empresas a possibilidade de uma maior eficiência dos recursos.

II A conceção de um produto determina cerca de 80% do seu impacto ambiental. Para minimizar esse impacto, é necessário reformular os produtos e os processos de produção respeitando os princípios da economia circular, em consonância com a prioridade da União Europeia (UE) de prevenir a produção de resíduos.

III A eficiência dos recursos figura na agenda política da União há mais de uma década. Os Planos de Ação para a Economia Circular fazem parte das estratégias da Comissão nesta matéria. Em 2015, a Comissão publicou o seu primeiro Plano de Ação para a Economia Circular, que incluía medidas destinadas a estabelecer o quadro normativo de base e a orientação estratégica, atribuir o financiamento da União e acompanhar a transição da UE para uma economia circular. Em 2020, em resposta ao Pacto Ecológico Europeu, publicou um novo plano de ação, que aprofundou o anterior e estabeleceu o ambicioso objetivo de duplicar até 2030 a percentagem de materiais reciclados e reintroduzidos na economia da UE.

IV A auditoria do Tribunal avaliou se a ação da Comissão tinha influenciado eficazmente as atividades da economia circular nos Estados-Membros. O Tribunal concentrou-se nas ações da Comissão previstas no seu primeiro plano de ação, de 2015, relacionadas com a conceção e a produção. Além disso, examinou o ritmo da transição dos Estados-Membros para uma economia circular, a eficácia das medidas facilitadoras da Comissão destinadas a apoiar esta transição, bem como a mobilização de fundos da União provenientes de diferentes fontes para a economia circular. O relatório do Tribunal visa contribuir para reduzir o impacto ambiental das atividades económicas, que é um desafio permanente da União. Deverá ajudar a Comissão a melhorar o seu acompanhamento da transição para uma economia circular e a direcionar melhor os fundos da UE para a conceção circular dos produtos e dos processos de produção, que constitui a forma mais eficaz de promover uma economia circular.

V Globalmente, o Tribunal concluiu que existem poucas provas de que os Planos de Ação para a Economia Circular, em especial as ações relativas à conceção circular dos produtos e dos processos de produção, tenham influenciado as atividades da economia circular nos Estados-Membros.

VI Pela positiva, constatou que, desde a publicação do primeiro plano de ação, se verificou um aumento das atividades da economia circular empreendidas pelos governos dos Estados-Membros. No entanto, os progressos realizados continuam a ser lentos. O objetivo ambicioso da União de duplicar a sua percentagem de materiais reciclados e reintroduzidos na economia até 2030 afigura-se muito difícil de alcançar.

VII O quadro da Comissão para o acompanhamento da transição da UE para uma economia circular não captou na íntegra todos os aspetos fundamentais, carecendo de indicadores específicos relativos à conceção circular dos produtos. O Tribunal constatou que, embora o quadro de controlo estivesse a ser revisto quando da auditoria, os indicadores da Comissão não permitiam acompanhar de forma exaustiva a evolução global da transição.

VIII O Tribunal encontrou poucas provas da eficácia das medidas facilitadoras do plano de ação, concebidas para promover a transição dos Estados-Membros para uma economia circular estabelecendo uma orientação estratégica em domínios como a inovação e o investimento. Em conformidade com a legislação da UE, os Estados-Membros devem fazer uma boa utilização dos investimentos da União, dando prioridade à prevenção de resíduos.

IX No período de 2014-2020, a UE previu financiamento num valor superior a 10 mil milhões de euros destinado à transição para uma economia circular. Não obstante a disponibilidade de fundos da União e o apoio geral à economia circular, a Comissão e os Estados-Membros não direcionaram eficazmente o financiamento para investimentos centrados na conceção circular dos produtos e dos processos de produção. O financiamento da UE foi utilizado, em grande medida, na gestão de resíduos, que tem menor potencial em termos de redução do impacto ambiental. Embora a ênfase na economia circular tenha sido reforçada na programação do período de 2021-2027, os Estados-Membros continuam a poder optar por aplicar montantes substanciais do financiamento da União na gestão dos resíduos e não na sua prevenção através da conceção circular.

X O Tribunal recomendou que a Comissão deve:

- melhorar o seu acompanhamento da transição dos Estados-Membros para uma economia circular, a fim de facilitar a tomada de decisões informadas sobre novas políticas, iniciativas e ações;
- analisar os motivos da fraca utilização do financiamento da UE para a conceção circular e avaliar as possibilidades de reforço dos incentivos.

Introdução

Economia circular

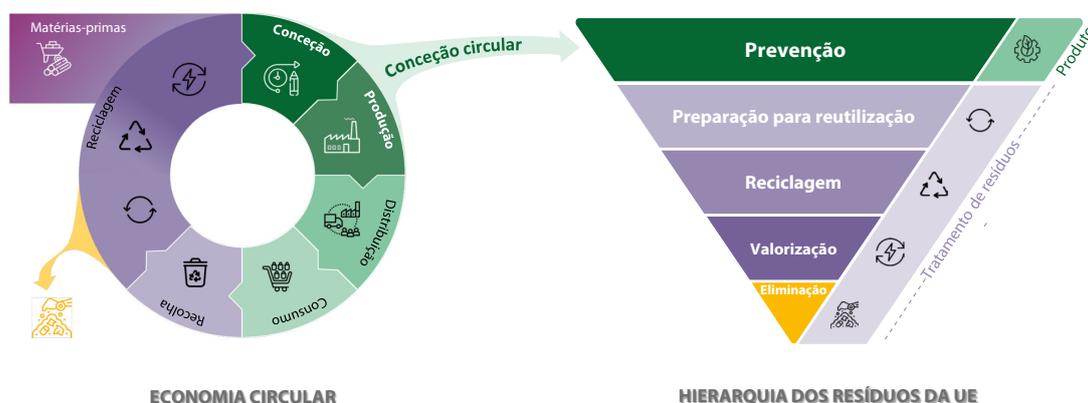
01 O termo "economia circular" refere-se ao conceito de preservação do valor dos produtos, materiais e recursos o máximo de tempo possível e de minimização dos resíduos. Este conceito diverge do ciclo tradicional "extrair-fabricar-descartar" e apresenta vantagens significativas em termos de sustentabilidade. Proporciona aos cidadãos produtos que duram mais tempo e/ou são mais fáceis de reparar, modernizar, refabricar, reutilizar ou reciclar e oferece às empresas uma série de potenciais vantagens, nomeadamente uma maior eficiência dos recursos e uma menor exposição à volatilidade dos preços.

02 Uma economia circular engloba todo o ciclo de vida de um produto. No entanto, a Comissão realça o seguinte¹: "Uma economia circular começa desde o início do ciclo de vida de um produto. Tanto a fase de conceção ou projeto como os processos de produção têm impacto no aprovisionamento, na utilização dos recursos e na produção de resíduos durante toda a vida do produto". Para minimizar o impacto ambiental, é necessário reformular os produtos e os processos de produção respeitando os princípios da economia circular, em consonância com a prioridade da UE de prevenir a produção de resíduos (ver [figura 1](#)). A conceção determina cerca de 80% do impacto ambiental de um produto².

¹ Comunicação da Comissão intitulada "Fechar o ciclo – Plano de ação da UE para a economia circular", COM(2015) 614.

² *Ecodesign your future: how ecodesign can help the environment by making products smarter*, Comissão Europeia, 2014.

Figura 1 – Fases da economia circular vs. prevenção de resíduos na UE



Fonte: TCE, com base no documento da Comissão intitulado *Cohesion policy support for the circular economy*, junho de 2016, e na [Diretiva-Quadro Resíduos](#).

Ênfase crescente colocada pela legislação da UE na economia circular

03 A eficiência dos recursos figura na agenda política da União há mais de uma década. Em março de 2010, a Comissão adotou a sua Estratégia Europa 2020³, que incluía nas suas prioridades "promover uma economia mais eficiente em termos de recursos, mais ecológica e mais competitiva". Em 2011, publicou a iniciativa emblemática "Uma Europa Eficiente em termos de Recursos"⁴, um roteiro para tornar o crescimento económico sustentável, dissociando-o da utilização dos recursos.

04 Em julho de 2014, a Comissão publicou uma proposta legislativa de diretiva relativa à redução dos resíduos⁵, acompanhada por uma comunicação sobre a economia circular⁶ (o "pacote da economia circular"). Contudo, em março de 2015, decidiu **retirar** a sua proposta, que fora criticada por se concentrar nas políticas e na legislação em matéria de resíduos e não em propostas específicas destinadas a melhorar todo o ciclo de vida dos produtos e, em especial, a prevenir os resíduos.

³ Comunicação da Comissão intitulada "Estratégia da Comissão para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo", [COM\(2010\) 2020](#).

⁴ Comunicação da Comissão intitulada "Roteiro da Comissão para uma Europa eficiente na utilização de recursos", [COM\(2011\) 571](#).

⁵ Proposta de diretiva relativa aos resíduos apresentada pela Comissão, [COM\(2014\) 397](#).

⁶ Comunicação da Comissão intitulada "Para uma economia circular: programa para acabar com os resíduos na Europa", [COM\(2014\) 398](#).

05 A UE adotou um vasto leque de diretivas sobre a economia circular. A Diretiva Conceção Ecológica⁷, de 2009, é o principal ato legislativo aplicável aos produtos relacionados com o consumo de energia no que diz respeito à definição de requisitos para a conceção circular dos produtos. Entre 2015 e 2019, os legisladores da União aprovaram uma série de diretivas⁸ que promovem os princípios da economia circular, incluindo a prevenção de resíduos e a utilização prudente, eficiente e racional dos recursos naturais. Três dessas diretivas eram pertinentes para a conceção circular dos produtos:

- o a Diretiva relativa à lista de substâncias sujeitas a restrição, de 2015;
- o a Diretiva relativa a embalagens e resíduos de embalagens, de 2018;
- o a Diretiva relativa aos plásticos de uso único, de 2019.

06 Os Estados-Membros estavam ainda a transpor estas diretivas para o direito nacional (ver [anexo I](#)).

⁷ Diretiva 2009/125/CE relativa aos requisitos de conceção ecológica dos produtos relacionados com o consumo de energia.

⁸ **1)** Diretiva (UE) 2015/863 relativa à lista de substâncias sujeitas a restrição; **2)** Diretiva (UE) 2018/849 relativa aos veículos em fim de vida, às pilhas e acumuladores (e respetivos resíduos) e aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos; **3)** Diretiva (UE) 2018/850 relativa à deposição de resíduos em aterros; **4)** Diretiva (UE) 2018/851 relativa aos resíduos; **5)** Diretiva (UE) 2018/852 relativa a embalagens e resíduos de embalagens; **6)** Diretiva (UE) 2019/771 relativa a certos aspetos dos contratos de compra e venda de bens; **7)** Diretiva (UE) 2019/883 relativa aos meios portuários de receção de resíduos provenientes dos navios; **8)** Diretiva (UE) 2019/904 relativa à redução do impacto de determinados produtos de plástico no ambiente.

07 Desde 2020, a Comissão começou a integrar sistematicamente nas suas propostas legislativas os requisitos de sustentabilidade para a conceção circular dos produtos e da produção, por exemplo:

- o uma proposta de iniciativa estratégica para a sustentabilidade dos produtos⁹;
- o ao abrigo da iniciativa de economia circular no domínio da eletrónica, uma proposta para a criação de um carregador comum e um sistema para recompensar os consumidores pela devolução dos seus aparelhos usados¹⁰;
- o uma proposta de revisão da Diretiva Emissões Industriais¹¹, nomeadamente pela inclusão de práticas de economia circular nos próximos documentos de referência sobre as melhores técnicas disponíveis (BREF);
- o uma revisão da Diretiva relativa à restrição do uso de substâncias perigosas¹², de 2011, e orientações para reforçar a coerência com os requisitos do Regulamento relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição dos produtos químicos (REACH)¹³, de 2006, e a legislação em matéria de conceção ecológica.

⁹ Proposta de regulamento que estabelece um quadro para definir os requisitos de conceção ecológica dos produtos sustentáveis apresentada pela Comissão, [COM\(2022\) 142](#).

¹⁰ Proposta de diretiva relativa à harmonização das legislações respeitantes ao mercado de equipamentos de rádio apresentada pela Comissão, [COM\(2021\) 547](#).

¹¹ Proposta de diretiva relativa às emissões industriais apresentada pela Comissão, [COM\(2022\) 156](#).

¹² [Diretiva 2011/65/UE](#) relativa à restrição do uso de determinadas substâncias perigosas em equipamentos elétricos e eletrónicos.

¹³ [Regulamento \(CE\) nº 1907/2006](#) relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição dos produtos químicos (REACH), que cria a Agência Europeia dos Produtos Químicos.

08 No final de 2022, à exceção de uma nova diretiva que abrange os carregadores comuns¹⁴ e que deverá ser aplicada a partir de dezembro de 2024, a legislação que rege estas iniciativas ainda estava em processo de adoção. Em fevereiro de 2023, a Comissão publicou o seu Plano Industrial do Pacto Ecológico, que remete para o Plano de Ação para a Economia Circular no contexto do seu objetivo comum de estabelecer o quadro para a passagem da indústria da UE para a era do impacto zero¹⁵.

Planos de Ação para a Economia Circular (PAEC) da Comissão

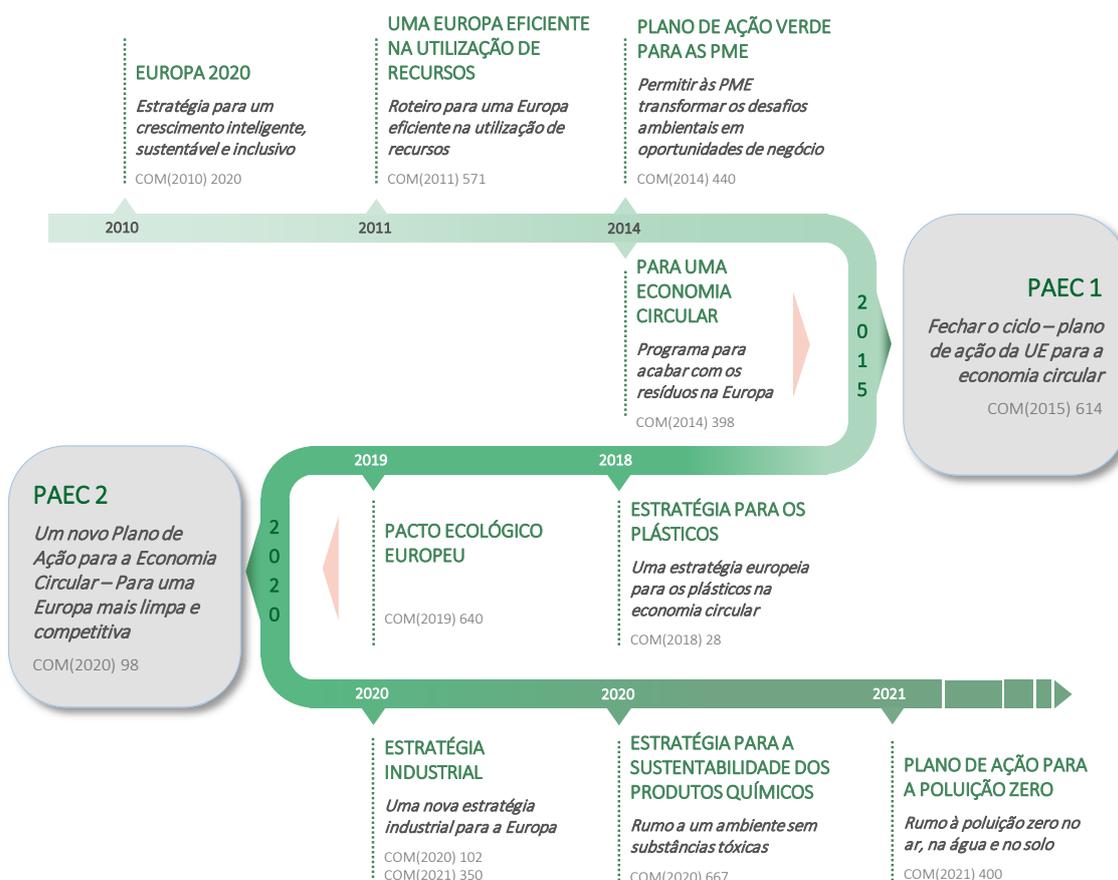
09 Os Planos de Ação para a Economia Circular (PAEC) fazem parte do quadro estratégico da Comissão relativo à economia circular (ver *figura 2*) e incluem quatro tipos de ações:

- o assegurar o quadro normativo adequado (por exemplo, diretivas, regulamentos de execução);
- o adotar medidas transversais para estabelecer a orientação estratégica (designadas por "medidas facilitadoras" no presente relatório) em domínios como a inovação e o investimento (nomeadamente o desenvolvimento de programas de testes horizontais), a fim de estimular a transição para uma economia circular;
- o atribuir financiamento da UE a projetos que acelerem os progressos no sentido da circularidade;
- o acompanhar os progressos realizados pela UE no sentido de uma economia circular.

¹⁴ Diretiva (UE) 2022/2380 relativa à harmonização da legislação dos Estados-Membros respeitante à disponibilização de equipamentos de rádio no mercado.

¹⁵ Comunicação da Comissão intitulada "Um Plano Industrial do Pacto Ecológico para a Era do Impacto Zero", COM(2023) 62.

Figura 2 – Quadro estratégico da UE em matéria de economia circular



Fonte: TCE.

10 Em 2015, a Comissão publicou o seu primeiro Plano de Ação para a Economia Circular (PAEC 1)¹⁶, que incluía 54 ações específicas. Em 2020, em resposta ao Pacto Ecológico Europeu¹⁷, publicou o PAEC 2¹⁸, que aprofunda o PAEC 1 e contém 35 ações suplementares para incentivar uma economia mais circular. O PAEC 2 estabelece igualmente o ambicioso objetivo de duplicar a "taxa de utilização de materiais circulares" (ou seja, a percentagem de materiais reciclados e reintroduzidos na economia) até 2030.

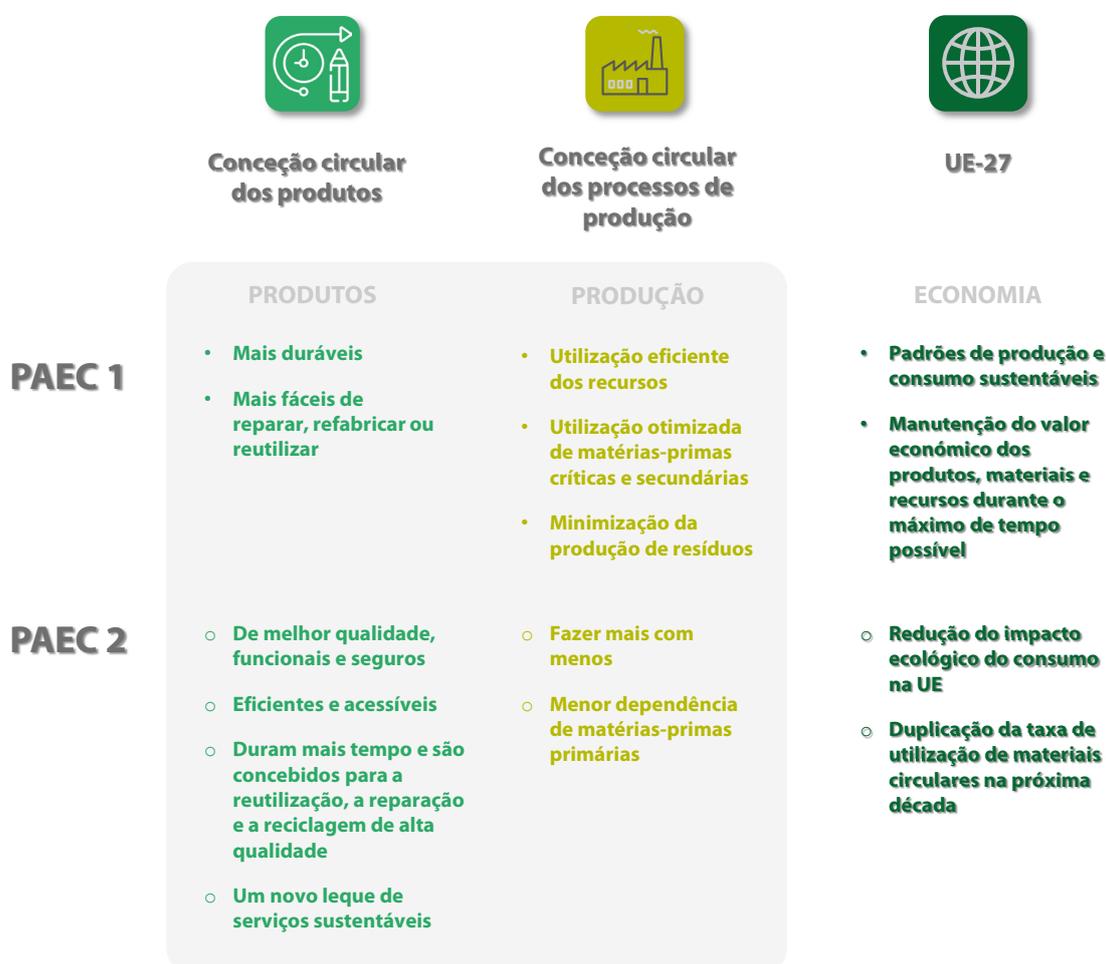
¹⁶ Comunicação da Comissão intitulada "Fechar o ciclo – Plano de ação da UE para a economia circular" (PAEC 1), COM(2015) 614.

¹⁷ Comunicação da Comissão intitulada "Pacto Ecológico Europeu", COM(2019) 640.

¹⁸ Comunicação da Comissão intitulada "Um novo plano de ação para a economia circular" (PAEC 2), COM(2020) 98.

11 Os dois PAEC apoiam a transição para uma economia circular promovendo a produção e o consumo sustentáveis, bem como a eficiência dos recursos em benefício das empresas e dos cidadãos. Os planos de ação estabelecem objetivos para a conceção circular dos produtos e dos processos de produção (designados por "objetivos dos PAEC" no presente relatório, ver [figura 3](#)). Quase um quarto (21) das 89 ações contidas nos dois planos de ação visam as fases de conceção e de produção e abrangem os quatro tipos de ações referidos no ponto [09](#). O [anexo II](#) apresenta uma descrição mais pormenorizada.

Figura 3 – Objetivos dos PAEC 1 e 2 para a conceção circular e transição para a economia circular da UE



Fonte: TCE, com base nas comunicações relativas ao PAEC 1 e ao PAEC 2.

12 No PAEC 1, a Comissão especificou que os fundos da política de coesão devem financiar projetos a nível local e regional para promover a prevenção de resíduos. Para o período de 2014-2020, disponibilizou para a economia circular mais de 10 mil milhões de euros de financiamento da UE proveniente dos fundos da política de coesão, principalmente o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), bem como de outros fundos da União em regime de gestão direta (como o Horizonte 2020, o programa LIFE e o Programa da UE para a Competitividade das Empresas e PME, COSME) e de gestão indireta (como o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, FEIE, e o Financiamento da UE para Inovadores, InnovFin).

13 A aplicação dos PAEC 1 e 2 é da competência exclusiva da Comissão. A coordenação e o acompanhamento da aplicação do PAEC 1 eram da responsabilidade da Direção-Geral do Ambiente (DG ENV) e da Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME (DG GROW), sob a supervisão do Secretariado-Geral da Comissão. No PAEC 2, estas atribuições foram confiadas à DG ENV.

14 Nenhum dos PAEC é vinculativo para os Estados-Membros, que também não são obrigados a dispor de estratégias nacionais próprias para a economia circular. Todavia, os planos de ação contêm propostas legislativas que, uma vez aplicadas, criarão condições vinculativas. Segundo a Comissão, "[t]ornar a economia circular uma realidade é [...] um processo que exigirá uma participação de longo prazo a todos os níveis, dos Estados-Membros, passando pelas regiões e pelas autarquias, às empresas e aos cidadãos"¹⁹.

¹⁹ PAEC 1, p. 3.

Âmbito e método da auditoria

15 A auditoria do Tribunal avaliou se os Planos de Ação para a Economia Circular da Comissão, em especial as ações relacionadas com a conceção circular dos produtos e dos processos de produção (designada por "conceção circular" no presente relatório) tinham influenciado eficazmente as atividades da economia circular nos Estados-Membros. Em especial, o Tribunal examinou se:

- o número de atividades da economia circular tinha aumentado nos Estados-Membros desde 2015;
- as medidas facilitadoras do PAEC 1 em matéria de conceção circular tinham promovido eficazmente a transição dos Estados-Membros para uma economia circular;
- a Comissão tinha mobilizado eficazmente fundos da UE para apoiar a concretização dos objetivos do PAEC, em particular os relacionados com a conceção e a produção.

16 A auditoria do Tribunal abrange o período de 2014 a 2022. O Tribunal concentrou-se no PAEC 1, uma vez que, à data da auditoria, era ainda demasiado cedo para avaliar as ações do PAEC 2. Do total de 21 ações do PAEC 1, foram analisadas 11 relacionadas com a conceção circular (ver [figura 4](#) e [anexo II](#)). O Tribunal excluiu as ações do PAEC referentes ao objetivo de "assegurar o quadro normativo adequado", já que várias propostas legislativas fundamentais ainda não tinham sido adotadas quando da auditoria (ver pontos [07](#) e [08](#)).

Figura 4 – Ações do PAEC 1 abrangidas pelo âmbito da auditoria



Fonte: TCE.

17 O Tribunal analisou documentação e entrevistou pessoal das direções-gerais da Comissão envolvidas na aplicação dos PAEC, bem como do Eurostat e do Banco Europeu de Investimento (BEI). Além disso, entrevistou partes interessadas pertinentes a nível internacional e a nível dos Estados-Membros (incluindo representantes das empresas) para corroborar a sua análise dos documentos e informações fornecidos pelos Estados-Membros.

18 No que diz respeito aos fundos da política de coesão, o Tribunal concentrou-se no FEDER, enquanto principal fonte de financiamento para a transição das pequenas e médias empresas (PME) para uma economia circular. O Tribunal selecionou três Estados-Membros (Irlanda, Países Baixos e Polónia) para avaliar os seus progressos no sentido de uma economia circular, o financiamento do FEDER previsto para esses países e as suas prioridades estratégicas. A seleção baseou-se nos seus progressos rumo a uma economia circular (taxa de circularidade), no financiamento do FEDER previsto e na existência ou não de uma estratégia nacional para a economia circular, com vista a alcançar uma combinação adequada para cada um destes critérios. O Tribunal examinou as suas estratégias nacionais, os seus documentos estratégicos e os seus planos de execução, bem como os seus programas do FEDER relativos ao período de 2014-2020 e (se disponíveis) ao período de 2021-2027, bem como os seus planos nacionais de recuperação e resiliência (PRR). Foram realizadas entrevistas *online* com as autoridades dos Estados-Membros e os beneficiários dos projetos selecionados.

19 A partir da lista de projetos fornecida pelas autoridades de gestão dos Estados-Membros a auditar, o Tribunal selecionou cinco projetos do FEDER que, do seu ponto de vista, apresentavam um elevado potencial para contribuir para a conceção circular (dois nos Países Baixos e na Polónia e um na Irlanda). O Tribunal examinou também três projetos do Horizonte 2020, três do programa COSME, um do programa LIFE e outro do FEIE, com o objetivo de avaliar a relevância destes projetos e a medida em que contribuíram para os objetivos globais e para os objetivos de conceção circular do PAEC.

20 Durante a preparação da auditoria, o Tribunal realizou um inquérito a todas as autoridades de gestão do FEDER na União sobre o tema do financiamento da política de coesão para fins da economia circular, utilizando depois os respetivos resultados para uma análise de seguimento das despesas do FEDER nos três Estados-Membros selecionados. O Tribunal baseou-se também nas conclusões do seu Relatório Especial sobre a conceção ecológica e a etiquetagem energética²⁰, de 2020, do seu Relatório Especial sobre as sinergias entre o Horizonte 2020 e os fundos da política de coesão²¹, de 2022, e do seu Documento de análise sobre as ações da UE para combater o aumento dos resíduos perigosos²², de 2023. Na elaboração das suas recomendações, o Tribunal também teve em conta as conclusões do seu Relatório Especial sobre o financiamento baseado no desempenho na política de coesão²³, de 2021.

21 O relatório do Tribunal visa contribuir para dar resposta ao desafio permanente da União de reduzir o impacto ambiental das suas atividades económicas. Deverá ajudar a Comissão a melhorar o seu acompanhamento da transição para uma economia circular e a direcionar melhor os fundos da UE para a conceção circular, que constitui a forma mais eficaz de promover uma economia circular.

²⁰ Relatório Especial 01/2020, *Ação da UE em matéria de conceção ecológica e de etiquetagem energética: um importante contributo para uma maior eficiência energética afetado por atrasos significativos e incumprimento.*

²¹ Relatório Especial 23/2022, *Sinergias entre o Horizonte 2020 e os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento – Há potencial ainda por explorar.*

²² Documento de análise 02/2023, *Ações da UE para combater o aumento dos resíduos perigosos.*

²³ Relatório Especial 24/2021, *Financiamento baseado no desempenho na política de coesão: ambições meritórias, mas subsistiram obstáculos no período de 2014-2020.*

Observações

Os Estados-Membros reforçaram a ênfase na economia circular, mas os progressos são lentos e existem problemas no acompanhamento

22 O Tribunal examinou:

- o os progressos dos Estados-Membros no sentido de uma economia circular, analisando se os mesmos tinham acelerado após a publicação do PAEC 1, em 2015;
- o se os planos de ação da Comissão (PAEC 1 e 2), em especial as ações relacionadas com a conceção circular dos produtos, tinham incentivado um alinhamento das estratégias e planos nacionais com as prioridades da União;
- o se a Comissão, de modo a facilitar o planeamento de futuras políticas da UE, tinha estabelecido um sistema de acompanhamento completo e abrangente para medir os progressos dos Estados-Membros na transição para uma economia circular.

Os progressos dos Estados-Membros rumo a uma economia circular são lentos

23 O PAEC 1 incluía uma ação da Comissão que previa o desenvolvimento de um quadro de controlo para medir a transição da UE para uma economia circular (ver ação 15 do [anexo II](#)). Esse quadro utilizou dados já existentes do Eurostat e de outras fontes oficiais. Foi concretizado em 2018 e incluía o indicador da "taxa de utilização de materiais circulares" (ver também pontos [29](#) a [32](#)).

24 Este indicador, também conhecido por taxa de circularidade, mede a percentagem de materiais reciclados e reintroduzidos na economia. Algumas organizações internacionais²⁴ e autoridades nacionais consideram-no representativo dos progressos globais dos países rumo a uma economia circular. A própria Comissão utilizou este indicador para fixar a meta do PAEC 2 para 2030 (ver ponto [10](#)) e, nos

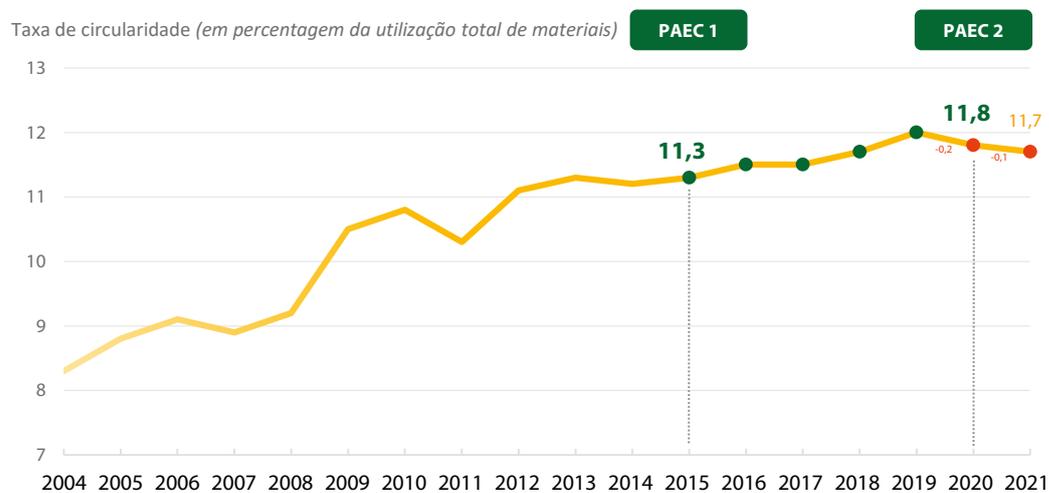
²⁴ Por exemplo, a OCDE (*The OECD Inventory of Circular Economy indicators*, 2021) e a Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa (UNECE).

seus relatórios anuais por país, para demonstrar o êxito dos Estados-Membros na concretização dos objetivos da transição circular.

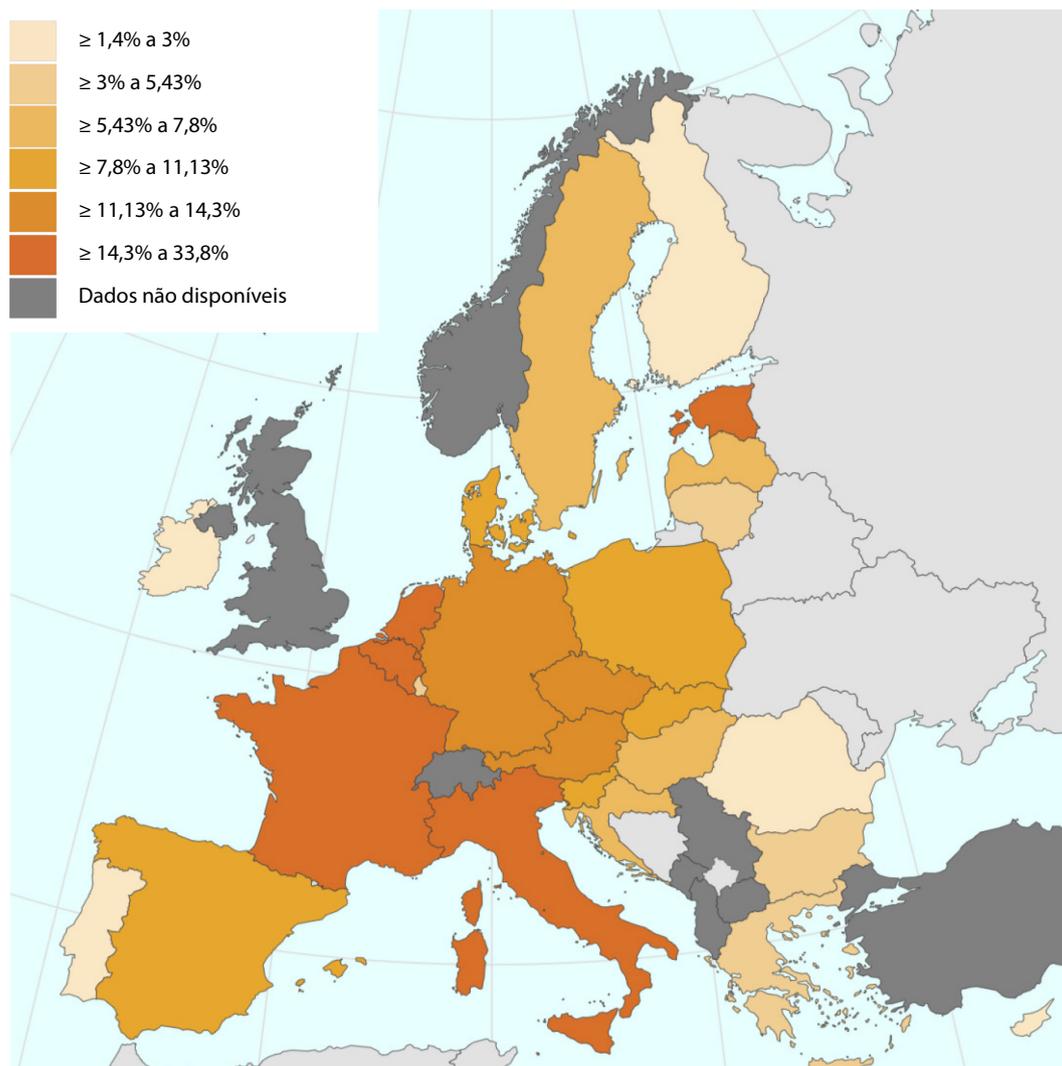
25 O Eurostat procede à compilação da taxa de circularidade da União desde 2018 e conseguiu calculá-la retrospectivamente até 2004. A *figura 5* mostra que, entre 2015 e 2021, a taxa média de circularidade de todos os Estados-Membros da UE (UE-27) aumentou apenas 0,4 pontos percentuais. Embora o PAEC 2 da Comissão tenha como objetivo duplicar a taxa de circularidade entre 2020 e 2030, a taxa real diminuiu ligeiramente em relação a 2019. Em 2021, a taxa de circularidade da UE (11,7%) é superior à taxa mundial mais recente, que desceu para 7,6% em relação aos 9,1% de 2018²⁵.

²⁵ *The circularity gap report 2023*, Amesterdão: Circle Economy.

Figura 5 – Progressos da UE-27 no sentido de uma economia circular



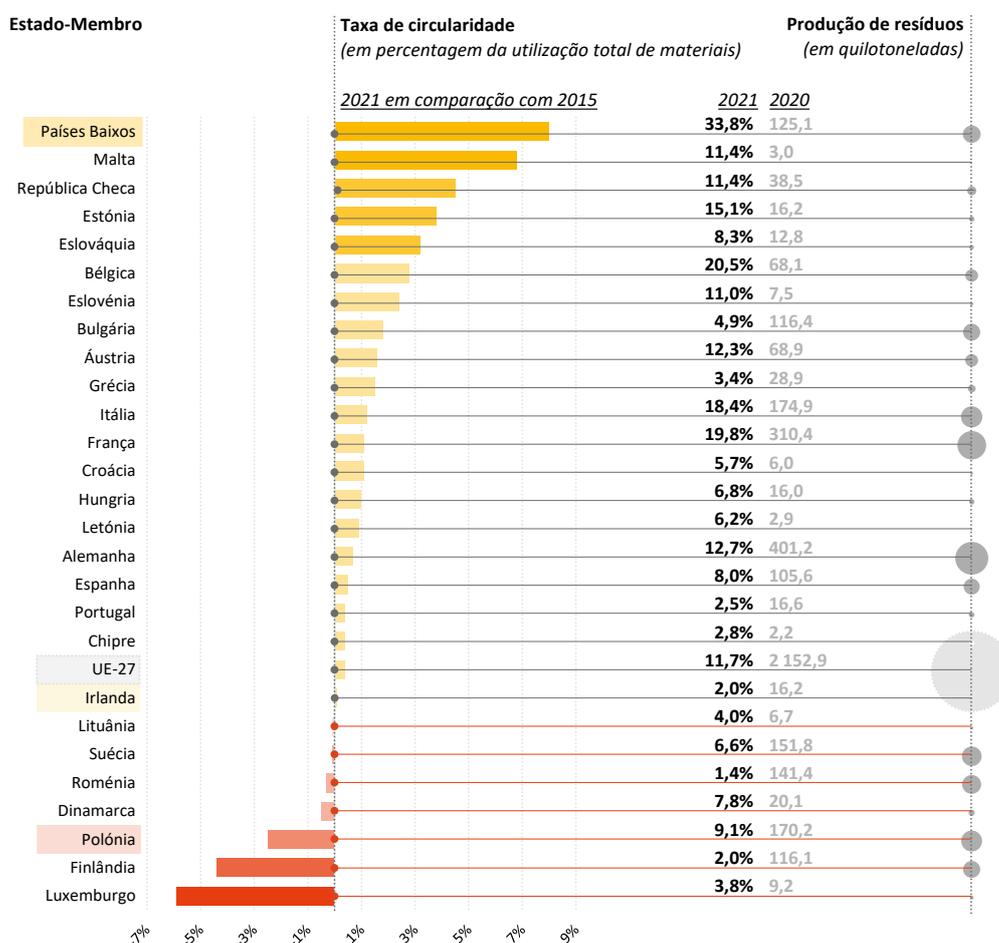
2021



Fonte: TCE, com base em dados do Eurostat sobre *Circular material use rate*. Conceção dos mapas: Eurostat.

26 A [figura 5](#) mostra também que existe uma variação significativa das taxas de circularidade consoante os Estados-Membros – alguns utilizam muito mais materiais reciclados do que outros. A [figura 6](#) apresenta os progressos realizados por cada Estado-Membro entre 2015 e 2021, bem como a quantidade de resíduos produzidos. Sete Estados-Membros, incluindo um dos que o Tribunal analisou de forma mais pormenorizada (Polónia) regrediram durante este período.

Figura 6 – Progressos dos Estados-Membros no sentido de uma economia circular em 2015-2021



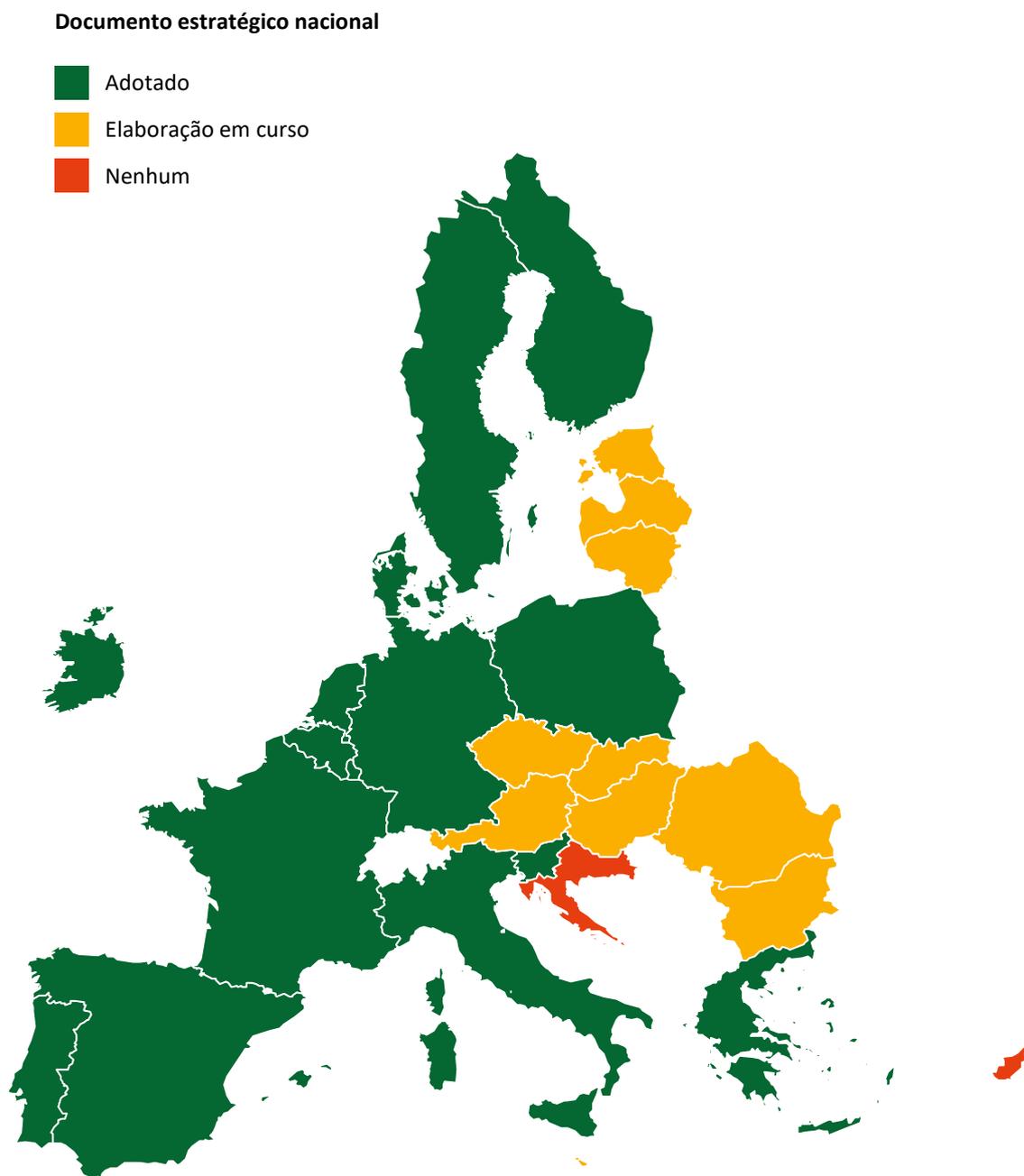
Fonte: TCE, com base em dados do Eurostat sobre *Circular material use rate* e *Generation of waste*.

O PAEC 1 influenciou as estratégias dos Estados-Membros em matéria de economia circular

27 O PAEC 1 não obrigava os Estados-Membros a elaborarem uma estratégia para a economia circular. Porém, a Comissão exortou-os a estabelecerem e adotarem medidas e/ou estratégias a fim de complementar o plano de ação e contribuir para a sua aplicação. O Tribunal examinou se a transição dos Estados-Membros para uma economia circular tinha acelerado em consonância com as expectativas do Conselho relativamente ao PAEC 1²⁶. Até junho de 2022, quase todos os Estados-Membros da União tinham elaborado, ou estavam a elaborar, uma estratégia nacional para a economia circular (ver *figura 7*). A maioria dessas estratégias foi adotada após 2016. Alguns Estados-Membros tinham inclusivamente elaborado estratégias a nível regional ou municipal.

²⁶ Comunicado de imprensa nº 367/16, *Council conclusions on the EU action plan for the circular economy*, ponto 2.

Figura 7 – Documentos estratégicos nacionais em matéria de economia circular na UE-27



Fonte: análise do TCE com base em informações fornecidas pela Comissão, situação em junho de 2022.

28 A *caixa 1* descreve com mais pormenor as estratégias para a economia circular dos três Estados-Membros que o Tribunal analisou. O calendário da adoção da estratégia nacional variou consideravelmente entre estes países, divergindo também o conteúdo e o nível de pormenor dos documentos estratégicos. Todos os elementos incluídos diziam respeito à conceção circular, mas alguns deles realçavam fases do ciclo de vida dos produtos com menor impacto, como a reciclagem ou outras formas de tratamento de resíduos. Ainda assim, todos os decisores políticos entrevistados

pelo Tribunal reconheceram que os dois PAEC tinham influenciado as suas estratégias e as ações subjacentes.

Caixa 1

As estratégias para a economia circular da Irlanda, dos Países Baixos e da Polónia

A estratégia dos Países Baixos, adotada no outono de 2016, definiu como objetivos uma redução de 50% na utilização de matérias-primas primárias até 2030 e uma economia totalmente circular até 2050. Abrange aspetos de todas as etapas da economia circular, incluindo a conceção circular, fazendo referências diretas ao PAEC 1.

O *roteiro para a economia circular*, adotado em 2019 pela Polónia, incluía ações pertinentes para as etapas de conceção e produção da economia circular, com base no PAEC 1. Em julho de 2022, o Governo polaco adotou a sua nova *estratégia para a produtividade*, destinada a orientar o futuro apoio à transição para uma economia circular na Polónia. Para medir a transição, o Governo decidiu acompanhar indicadores diferentes dos utilizados pela Comissão (por exemplo, a "produtividade dos recursos").

Em 2020, o Governo irlandês adotou um *plano de ação em matéria de resíduos para a economia circular*, um roteiro para o planeamento e a gestão dos resíduos, que tinha como principal objetivo reorientar os esforços para a remoção dos resíduos prejudiciais ou para uma conceção que os evite e para o alargamento da vida útil dos bens e produtos, reutilizando-os e evitando, à partida, a produção de resíduos. Em dezembro de 2021, o Governo adotou a sua *estratégia de governação integrada para a economia circular*, que incluía o objetivo de alcançar uma taxa de circularidade na Irlanda superior à média da UE até 2030.

Existem insuficiências no quadro de controlo da Comissão

29 A ação 15 do PAEC 1 tinha como objetivo estabelecer um quadro para acompanhar as principais tendências e padrões, a fim de compreender os diversos elementos da economia circular ao longo do tempo, ajudar a assinalar fatores de sucesso nos Estados-Membros e apurar se eram tomadas medidas suficientes.

30 Em janeiro de 2018, a Comissão apresentou a primeira versão do quadro de controlo, que tem atualizado com regularidade. O quadro contém dez indicadores (ver [anexo III](#)), que medem os progressos em quatro domínios: 1) produção e consumo, 2) gestão de resíduos, 3) matérias-primas secundárias e 4) competitividade e inovação. O Tribunal constatou que não existe um indicador específico relativo à conceção circular dos produtos.

31 A ausência de indicadores específicos relacionados com a conceção foi realçada também por intervenientes institucionais, como o Parlamento Europeu²⁷ e o Comité Económico e Social Europeu²⁸. A Agência Europeia do Ambiente assinalou²⁹ o facto de o quadro não conter indicadores relativos à manutenção do valor dos produtos. Desde 2020³⁰, a Agência tem explorado novas formas de avaliar a conceção, nomeadamente com recurso a indicadores, no âmbito da sua iniciativa intitulada [Circularity Metrics Lab](#). Os três Estados-Membros entrevistados pelo Tribunal também sublinharam a importância de incluir indicadores relacionados com a conceção dos produtos. No seu entender, o quadro centrou-se nos resíduos, refletindo uma economia linear e não circular.

32 À data da auditoria, a Comissão estava a rever o seu quadro de controlo da economia circular. Porém, os novos indicadores do projeto apresentado ao Tribunal durante a auditoria não corrigem totalmente as insuficiências observadas no que respeita à conceção circular dos produtos. Além disso, a DG RTD tinha selecionado um projeto de investigação financiado ao abrigo do Horizonte Europa para elaborar e testar indicadores alternativos destinados a medir os progressos realizados na transição rumo a uma economia circular. Este projeto, que beneficia de financiamento da UE no valor de 850 mil euros, destina-se a reunir os conhecimentos mais recentes em matéria de estatísticas ambientais para acompanhar a circularidade a todos os níveis e estabelecer critérios de referência para as políticas, incluindo o financiamento.

²⁷ Projeto de proposta de resolução do Parlamento, apresentada nos termos do artigo 133º do Regimento, sobre um quadro de controlo da economia circular, [B8-0000/2018](#), ponto 3.

²⁸ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o quadro de controlo da economia circular da Comissão, [NAT/722-EESC-2018-00464](#), ponto 3.3.

²⁹ Sessão de informação da Agência Europeia do Ambiente sobre o acompanhamento da economia circular, [23/2021](#).

³⁰ [Bellagio Declaration – Circular Economy Monitoring Principles](#), 2020.

A Comissão começou a explorar sinergias com o quadro de acompanhamento em vigor.

Existem poucas provas de que as medidas facilitadoras do PAEC 1 tenham promovido eficazmente a transição dos Estados-Membros para uma economia circular

33 As 11 ações do PAEC 1 incluídas no âmbito da auditoria compreendiam seis medidas facilitadoras destinadas a apoiar a conceção circular (ver a lista das ações no [anexo II](#)). A Comissão pretendia:

- avaliar a possibilidade de um programa de teste independente sobre obsolescência programada (ação 5);
- desenvolver uma base de conhecimento e apoio às PME para a substituição de substâncias perigosas que suscitam preocupação muito elevada (ação 6);
- estabelecer uma rede pan-europeia de infraestruturas tecnológicas para as PME (rede aberta), para integrar tecnologias de fabrico avançadas nos seus processos de produção (ação 7);
- orientar a economia circular na UE utilizando documentos de referência sobre as melhores técnicas disponíveis (BREF) (ação 8);
- estudar formas de melhorar a eficiência e a integração do Sistema de Ecogestão e Auditoria (EMAS) e do programa-piloto de verificação das tecnologias ambientais (VTA) (ação 9);
- cooperar com as partes interessadas na concretização do PAEC 1 por meio dos fóruns existentes em setores-chave (ação 10).

34 O Tribunal avaliou cada uma destas medidas, agrupando a quarta e a quinta medidas, a fim de determinar se estavam em consonância com os objetivos do PAEC 1 em matéria de conceção circular e se produziram realizações em apoio da transição dos Estados-Membros para uma economia circular.

A Comissão concluiu que a deteção da obsolescência programada não era exequível

35 A obsolescência programada consiste na prática de limitar artificialmente a vida útil de um produto na fase de conceção para que se torne obsoleto após um período predeterminado. A substituição destes produtos implica o consumo de mais recursos, energia, etc. A eliminação da obsolescência programada está claramente em consonância com os objetivos do PAEC 1 para a conceção circular dos produtos. Em resposta ao interesse reiterado do Conselho e do Parlamento Europeu, a Comissão estabeleceu o ano de 2018 como prazo para avaliar a possibilidade de instituir um programa de teste independente para detetar e combater a obsolescência programada.

36 Em 2017, a Comissão concluiu que nenhum programa de teste *ex post* permitiria descobrir a obsolescência intencional dos produtos. Em alternativa, decidiu desenvolver um programa diferente destinado a encontrar a obsolescência "prematura" e não "programada" (ou seja, sem visar a intencionalidade dos fabricantes), que beneficiou de uma dotação de 5 milhões de euros ao abrigo do Horizonte 2020. O convite à apresentação de propostas para este programa de teste deu origem a duas propostas, das quais foi selecionado um projeto, estando prevista uma contribuição da UE de 5 milhões de euros.

37 O Tribunal examinou a documentação do projeto e entrevistou o beneficiário. No momento da auditoria, o projeto estava em curso, com conclusão prevista para abril de 2023. O Tribunal observou que o programa de teste previsto abrangia fatores de conceção circular dos produtos como a durabilidade, a reparabilidade, a adaptabilidade e a possibilidade de atualização de quatro grupos de produtos (máquinas de lavar roupa, máquinas de lavar louça, televisores inteligentes e telemóveis). Contudo, não detetaria a intencionalidade dos fabricantes, pelo que não concretizaria a intenção da ação conexa do PAEC 1, ou seja, "preparar um programa de teste independente no âmbito do Horizonte 2020, a fim de ajudar a identificar questões relacionadas com a eventual obsolescência programada".

O nível de utilização do apoio à substituição de substâncias perigosas era pouco claro

38 A quantidade de resíduos perigosos produzidos na União aumentou continuamente desde 2004³¹. No que diz respeito à substituição dessas substâncias perigosas, a Comissão financiou dois projetos do programa COSME (contribuição da UE de 346 mil euros) para concretizar esta ação do PAEC 1 destinada a apoiar as PME. O conceito de ambos os projetos estava em consonância com os objetivos da PAEC de proporcionar produtos mais seguros. Ambos visavam facilitar e divulgar boas práticas de substituição de determinadas substâncias químicas melhorando a "base de dados de oportunidades de parceria", gerida pela Rede Europeia de Empresas da Comissão. A Comissão apontou igualmente sete outros projetos individuais financiados pelo programa LIFE (contribuição da UE de 8,2 milhões de euros) relacionados com a substituição de substâncias perigosas, incluindo três (contribuição da UE de 4,3 milhões de euros) iniciados após a publicação do PAEC 1 (ver ponto 77 e [caixa 5](#)).

39 Os beneficiários dos projetos do programa COSME informaram que todos os resultados tinham sido alcançados. Todavia, à data da auditoria, o Tribunal não tinha obtido provas de que as recomendações dos projetos relativas a uma cooperação mais estreita tivessem sido aplicadas ou tivessem promovido uma maior utilização da base de dados por PME ou outras partes interessadas para fornecer produtos mais seguros.

O contributo dos projetos que apoiam o acesso a tecnologias de fabrico avançadas foi reduzido

40 Ao abrigo do PAEC 1, a Comissão previa apoiar as PME no acesso a tecnologias inovadoras. Financiou dois projetos para concretizar esta ação do PAEC 1, ambos relacionados com plataformas *online* e apoio às PME na modernização dos seus processos de produção. O primeiro projeto foi financiado ao abrigo do programa Horizonte 2020 (contribuição da UE de 4,9 milhões de euros) e o segundo projeto por meio de um contrato de serviços ao abrigo do programa COSME (contribuição da UE de 2 milhões de euros). Ambos os projetos foram concluídos conforme previsto, e todos os resultados foram declarados como alcançados.

³¹ Documento de análise 02/2023, *Ações da UE para combater o aumento dos resíduos perigosos*.

41 Os dois projetos abrangiam o tipo de tecnologias que apoiam os objetivos do PAEC 1 para a conceção circular dos processos de produção. Embora não estejam relacionadas com a conceção circular dos produtos, tanto as tecnologias limpas (no primeiro projeto) como as tecnologias de fabrico avançado (no segundo) tratavam de aspetos do consumo sustentável de recursos e da minimização da produção de resíduos através dos processos de produção.

42 No entanto, estes dois projetos abrangiam um pequeno número de PME e era também limitada a aplicação das soluções tecnológicas propostas. O projeto do Horizonte 2020 apoiou umas meras 53 PME e, no projeto do programa COSME, só 22 das 102 PME inicialmente apoiadas decidiram avançar para a fase de execução final, iniciando apenas 85 das 356 soluções inovadoras propostas.

Os BREF, o EMAS e a VTA tiveram um impacto modesto na sustentabilidade dos processos de produção

43 As medidas facilitadoras do PAEC 1 incluíam duas ações adicionais destinadas a aumentar a eficiência dos recursos e a reduzir a produção de resíduos, em consonância com os objetivos deste plano para a conceção circular dos processos de produção. Numa destas ações (ação 8 do *anexo II*), a Comissão decidiu utilizar os BREF para promover boas práticas num conjunto de setores industriais a partir de 2016 (ver *caixa 2*).

Caixa 2

Documentos de referência sobre as melhores técnicas disponíveis (BREF) e conclusões

Os BREF foram desenvolvidos para retirar conclusões sobre as melhores técnicas disponíveis para os processos industriais, que a Comissão publica depois sob a forma de decisões de execução, com o objetivo de prevenir e controlar as emissões industriais e a poluição. Essas conclusões são juridicamente vinculativas e as autoridades nacionais devem tê-las em conta quando fixam os níveis de desempenho ambiental para algumas instalações industriais e emitem as autorizações correspondentes.

Os BREF e as conclusões já tinham sido utilizados para aplicar a Diretiva Emissões Industriais³² de 2010.

³² Diretiva 2010/75/UE relativa às emissões industriais.

44 Contudo, o Tribunal constatou que, durante o PAEC 1 (de 2015 a 2019), a Comissão incluiu orientações adicionais sobre a economia circular em apenas oito BREF. Os outros 15 BREF, que deveriam ter sido revistos durante este período, não foram atualizados. Essas orientações não eram sistemáticas, uma vez que apenas duas das oito melhores técnicas disponíveis incluíam metas quantitativas pertinentes.

45 Ao abrigo do PAEC 2, a Comissão pretendia criar a base jurídica para uma cobertura e análise mais sistemáticas da economia circular nos BREF. A Comissão apresentou essa base jurídica através da proposta de alteração da Diretiva Emissões Industriais³³.

46 A segunda ação incidia sobre formas de melhorar a eficiência e a aceitação do Sistema de Ecogestão e Auditoria (EMAS) e do programa de verificação das tecnologias ambientais (VTA) (ação 9 do *anexo II*). O EMAS, introduzido em 1993³⁴, é um sistema de gestão ambiental voluntário da União que permite às organizações avaliar, comunicar e melhorar o seu desempenho ambiental. No contexto da economia circular, promove a eficiência dos recursos. Embora o sistema tenha sido introduzido por um regulamento da UE, o registo é voluntário para as organizações.

47 Ao abrigo do PAEC 1, a Comissão pretendia aumentar a aceitação do EMAS. Contudo, entre 2016 e 2018 e após 2020, o número de novos registos diminuiu (ver *figura 8*). Em dezembro de 2022, o número de locais de atividade de organizações registadas no EMAS era de 14 mil, em comparação com os 23 mil inicialmente previstos para 2015³⁵. Embora as organizações registadas tenham beneficiado globalmente do EMAS no plano ambiental, tiveram dificuldade em reduzir a sua produção de resíduos e consumo de materiais, que até aumentaram em alguns casos³⁶.

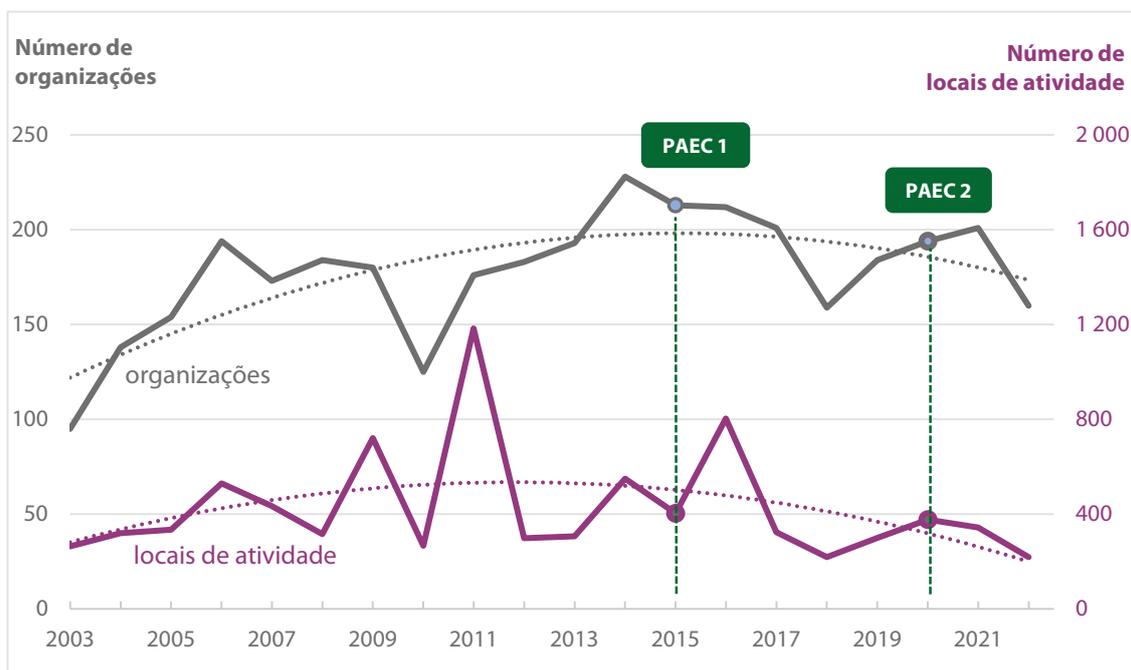
³³ Proposta de diretiva que altera a Diretiva 2010/75/UE relativa às emissões industriais apresentada pela Comissão, [COM\(2022\) 156](#).

³⁴ [Regulamento \(CEE\) nº 1836/93 \(EMAS\)](#), revisto pelo [Regulamento \(CE\) nº 761/2001 \(EMAS II\)](#) e pelo [Regulamento \(CE\) nº 1221/2009 \(EMAS III\)](#).

³⁵ Proposta de alteração do Regulamento EMAS apresentada pela Comissão, [COM\(2008\) 402](#) p. 6.

³⁶ Documento de trabalho dos serviços da Comissão que apresenta o balanço de qualidade sobre o Regulamento EMAS, [SWD\(2017\) 253](#), p. 29, ponto 7.2.1.

Figura 8 – Novos registos no EMAS entre 2003 e 2022



Fonte: TCE, com base no [registo EMAS](#) da Comissão.

48 O programa de VTA é o programa de serviços voluntário da UE concebido para apoiar o acesso de tecnologias ambientais inovadoras ao mercado. Foi lançado pela Comissão em 2011³⁷, entrou em funcionamento em 2013 e deveria manter-se até 2016 (foi mais tarde prorrogado até 2017). Permitia às PME verificar o desempenho técnico e ambiental das novas tecnologias que desenvolviam e obter a sua certificação através de uma "declaração de verificação".

49 Ao abrigo do PAEC 1, a Comissão pretendia examinar formas de melhorar a eficiência e a aceitação do programa-piloto de VTA. Na sua avaliação de 2020, constatou que era possível simplificar o programa e reforçar a comunicação sobre o mesmo ao mercado. No total, 123 VTA foram iniciadas e 47 tecnologias obtiveram declarações de verificação, incluindo 15 tecnologias que englobavam aspetos de eficiência dos materiais relacionados com a economia circular. O Tribunal não encontrou provas de que qualquer dessas tecnologias tenha sido aplicada em processos de produção. Em novembro de 2022, no seguimento de uma avaliação interna, a Comissão decidiu pôr fim ao seu trabalho relacionado com o programa de VTA.

³⁷ Comunicação da Comissão intitulada "Inovação para um futuro sustentável – Plano de ação sobre eco-inovação (EcoAP)", COM(2011) 899.

A Comissão cooperou com as partes interessadas por meio dos fóruns existentes

50 Em março de 2017, a Comissão e o Comité Económico e Social Europeu criaram a Plataforma Europeia das Partes Interessadas na Economia Circular para cooperarem com as partes interessadas por meio dos fóruns existentes. A plataforma visava melhorar a interação entre os intervenientes em matéria de conhecimento, cooperação, conhecimentos especializados, determinação de obstáculos e promoção do diálogo político sobre o tema da economia circular. As suas atividades incluíam um diálogo político através de conferências anuais com duração de dois dias e de um sítio Web autónomo com informações sobre a economia circular.

51 A Comissão realizou cinco conferências anuais (com exceção de 2021, devido à pandemia de COVID-19), considerando-as como os seus principais eventos anuais com as partes interessadas. O Tribunal participou no evento de março de 2022, em Bruxelas, e observou que o mesmo incidiu claramente nos produtos sustentáveis, salientando a importância da conceção circular e das futuras alterações legislativas (ver pontos **07** e **08**). Depois de adotados, esses atos legislativos terão de ser aplicados nos Estados-Membros, com medidas de execução e financiamento específico da União, para poderem ter o impacto pretendido. No que se refere ao sítio Web, o Tribunal verificou se as informações sobre o quadro estratégico referentes aos três Estados-Membros objeto da auditoria estavam atualizadas. Não era esse o caso, nomeadamente porque a Comissão precisava de contributos voluntários dos Estados-Membros para prestar essas informações.

Estava disponível financiamento da UE para apoiar a transição rumo à economia circular, mas raramente foi utilizado para a conceção circular

52 O Tribunal examinou se, durante o período de 2014-2020, tinha sido atribuído financiamento da União a projetos de conceção circular suscetíveis de contribuir para a transição rumo à economia circular. Analisou também se a Comissão tinha promovido a utilização dos fundos disponíveis (em regime de gestão direta, partilhada ou indireta) e se os projetos apoiados eram pertinentes. Por último, verificou se a Comissão conseguia rastrear os fundos que apoiavam esses projetos e apreciou o contributo dos mesmos para os objetivos globais e para os objetivos de conceção circular do PAEC 1.

53 A legislação da UE em matéria de resíduos³⁸ salienta que "[a] prevenção de resíduos é a forma mais eficiente de melhorar a eficiência dos recursos e de reduzir o impacto ambiental dos resíduos". Os Estados-Membros devem fazer uma boa utilização dos investimentos da União, dando prioridade à prevenção (por exemplo, através da conceção circular), em consonância com a hierarquia dos resíduos da União. O PAEC 1 especificou que os fundos da política de coesão devem financiar projetos a nível local e regional destinados a promover a prevenção de resíduos. O Tribunal considera que deve ser atribuída a mesma prioridade aos fundos geridos de forma direta e indireta pela Comissão.

A Comissão previu financiamento da UE significativo para a economia circular

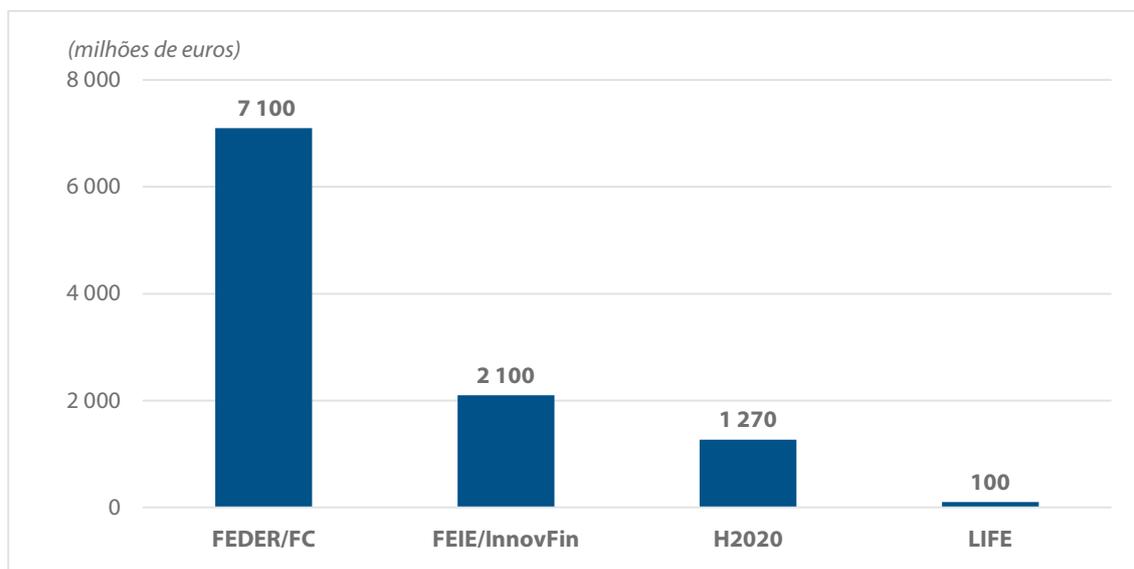
54 A Comissão comprometeu-se a promover a utilização dos diferentes instrumentos de financiamento da União (ver ponto **12**), contemplando no PAEC 1 ações relacionadas com a sensibilização incisiva para os fundos da política de coesão e o FEIE e fomentando a inovação através do Horizonte 2020 ao abrigo do tema "Indústria 2020" (ver ações 11 a 14 do *anexo II*).

55 Segundo o relatório de 2019 sobre a execução do PAEC 1³⁹, a UE previu mais de 10 mil milhões de euros de financiamento para a transição rumo a uma economia circular (para investir na inovação e apoiar a adaptação da base industrial) no período de 2016-2020. A maior parte deste financiamento foi disponibilizada através dos fundos da política de coesão (FEDER e Fundo de Coesão, ver *figura 9* e *figura 10*). O Fundo de Coesão financiou, de um modo geral, projetos ambientais relacionados com o desenvolvimento sustentável e a energia, enquanto o FEDER apoiou a investigação e inovação e processos de produção respeitadores do ambiente. Por conseguinte, o Tribunal concentrou a sua análise no FEDER.

³⁸ Diretiva (UE) 2018/851 relativa aos resíduos e Diretiva (UE) 2018/852 relativa a embalagens e resíduos de embalagens.

³⁹ Relatório da Comissão sobre a aplicação do PAEC 1, COM(2019) 190.

Figura 9 – Financiamento da UE previsto para a economia circular até 2020



Fonte: TCE, com base no relatório da Comissão, de 2019, sobre a aplicação do PAEC 1.

Reduzida utilização dos fundos da política de coesão para projetos de conceção circular

56 O PAEC 1 sublinhou a importância das oportunidades de investigação e inovação para a economia circular no âmbito da política de coesão e pretendia ajudar os Estados-Membros e as regiões a utilizarem mais os fundos da União (ação 11 do [anexo II](#)).

57 Os fundos da política de coesão são objeto de gestão partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros, sendo regidos pelo Regulamento Disposições Comuns (RDC). Adotado em 2013, o RDC aplicável ao período de 2014-2020⁴⁰ não mencionava especificamente a economia circular. Contudo, no que se refere ao Regulamento FEDER⁴¹, duas das suas prioridades eram particularmente pertinentes para os investimentos de apoio à transição para uma economia circular: a "promoção do investimento no desenvolvimento de produtos e serviços" (artigo 5º, nº 1, alínea b)) e a "concessão de apoio à transição industrial para uma economia eficiente em termos

⁴⁰ Regulamento (UE) nº 1303/2013 que estabelece disposições comuns relativas ao FEDER, ao FSE, ao FC, ao FEADER e ao FEAMP.

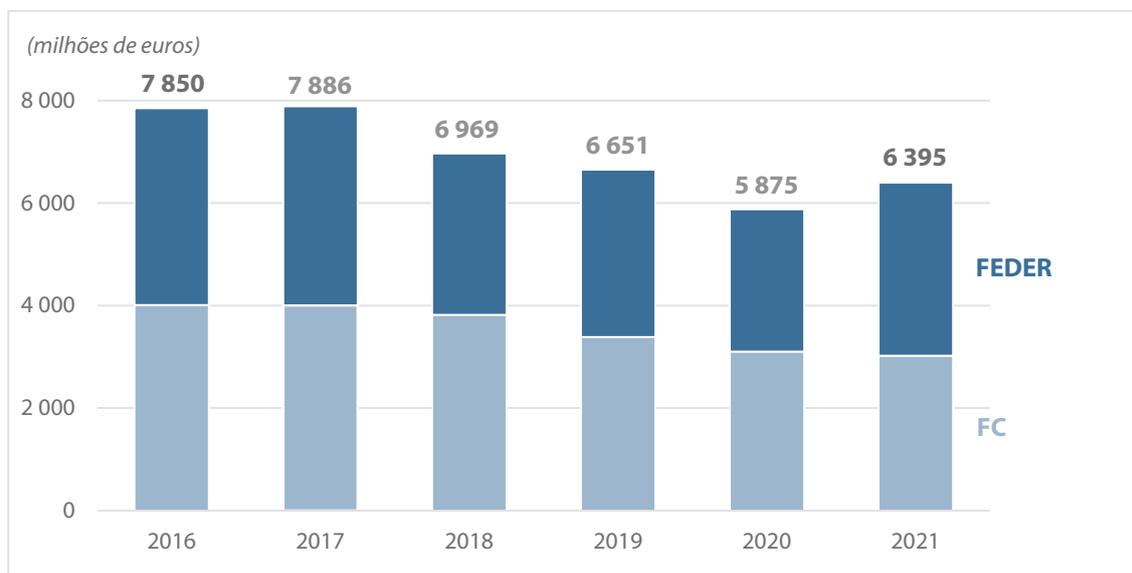
⁴¹ Regulamento (UE) nº 1301/2013 relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de investimento no crescimento e no emprego.

de recursos, promovendo o crescimento ecológico, a ecoinovação e a gestão dos indicadores de desempenho ambiental nos setores público e privado" (artigo 5º, nº 6, alínea g)).

58 Todavia, a Comissão não dispunha de informações exatas sobre a parte das despesas ao abrigo destas duas (ou outras) prioridades de investimento atribuídas a investimentos para fins da economia circular (ou mesmo das suas fases específicas), uma vez que os regulamentos não exigiam que os Estados-Membros fornecessem informações financeiras sobre as dotações a estas prioridades de investimento. Não existe uma categoria específica de ação ("domínio de intervenção") a este respeito. Consequentemente, a Comissão também não consegue avaliar se houve um aumento das despesas previstas do FEDER para a economia circular em resultado da ação do PAEC 1.

59 De acordo com o relatório de 2019 da Comissão sobre a aplicação do PAEC 1, 75% dos 7,1 mil milhões de euros previstos em despesas dos fundos da política de coesão para a economia circular diziam respeito à aplicação da legislação da UE em matéria de resíduos. O Tribunal analisou os quatro domínios de intervenção utilizados pela Comissão no seu relatório para encontrar medidas pertinentes para a economia circular. Esta análise revelou que as despesas previstas pelos Estados-Membros para o período de 2014-2020 diminuíram 19% após o PAEC 1, com uma descida de 1,5 milhões de euros entre 2016 e 2021 (ver [figura 10](#)).

Figura 10 – Atualização anual das despesas no âmbito da política de coesão previstas para 2014-2020 em relação à economia circular¹



¹ A primeira atualização foi realizada em 2016, um ano após a publicação do PAEC 1 e em consonância com as informações relativas aos investimentos apresentadas no relatório de 2019 da Comissão sobre a aplicação do PAEC 1.

Fonte: análise do TCE sobre o planeamento dos Estados-Membros, com base nos dados da Comissão.

60 Em 2018⁴², o Parlamento Europeu instou os Estados-Membros a integrarem melhor a economia circular nos seus programas operacionais e exortou a Comissão a apoiá-los nesse sentido. Durante a auditoria, a Comissão confirmou ao Tribunal que tinha comunicado a possibilidade de utilizar fundos da política de coesão para esse fim, mas que não promoveu especificamente a inclusão desses investimentos nos programas dos Estados-Membros. Esta afirmação foi confirmada pelas autoridades de gestão nos três Estados-Membros que o Tribunal examinou. Os seus programas operacionais foram adotados antes da publicação do PAEC 1 e, exceto em alguns casos nos Países Baixos, não incluíam convites à apresentação de propostas diretamente relacionados com a economia circular.

61 Neste contexto, não foi fácil para o Tribunal assinalar projetos financiados pelo FEDER relacionados com a conceção circular. Nos três Estados-Membros que o Tribunal examinou de forma mais aprofundada, foi possível encontrar, juntamente com as autoridades de gestão, mais de mil projetos, ao abrigo de dez programas operacionais, associados à economia circular. A maior parte destes projetos não se enquadrava nos quatro domínios de intervenção utilizados pela Comissão para

⁴² Resolução do Parlamento Europeu sobre a política de coesão e a economia circular, P8_TA(2018)0254, pontos 1 e 33.

acompanhar as despesas referentes à economia circular (ver ponto 59). Em 2021, a contribuição total do FEDER (27 milhões de euros) atribuída, à data da auditoria, aos projetos desse tipo que o Tribunal assinalou nos três Estados-Membros selecionados foi substancialmente mais baixa (cerca de 38%) do que a contribuição prevista da UE (71 milhões de euros) para os programas operacionais correspondentes determinados pela Comissão (utilizando os mesmos quatro domínios de intervenção).

62 O Tribunal constatou também que nem a Comissão nem as autoridades dos Estados-Membros selecionados dispunham de informações sobre o contributo desses mais de mil projetos para os objetivos do PAEC 1. A análise do Tribunal sobre estes projetos revelou que 206 diziam respeito a investimentos na conceção circular, com uma contribuição prevista do FEDER de 130 milhões de euros. O Tribunal examinou cinco desses 206 projetos (dois na Polónia, dois nos Países Baixos e um na Irlanda), tendo constatado que apenas um estava relacionado com a conceção circular dos produtos. Não obstante, esse projeto foi abandonado e os outros quatro acabariam por não concretizar o seu potencial de contribuir para a economia circular (ver [caixa 3](#)).

Caixa 3

Projetos de economia circular examinados pelo Tribunal nos Estados-Membros

Na Polónia, o primeiro projeto examinado dizia respeito à construção de um novo sistema modular de apartamentos a partir de contentores marítimos – um novo tipo de produto concebido de forma circular. O FEDER apoiou o beneficiário na preparação da sua candidatura a financiamento para executar a sua ideia no âmbito de um convite à apresentação de propostas do Horizonte 2020. A candidatura não foi selecionada e o projeto foi abandonado. O segundo projeto dizia respeito ao lançamento de um novo processo de produção em série e do respetivo produto, bem como a uma solução para a reutilização de resíduos de fabrico. No entanto, o Tribunal constatou que o beneficiário estava na verdade a produzir mais resíduos plásticos, devido ao aumento da capacidade da nova linha, e continuava a enviar resíduos para incineração.

Nos Países Baixos, o primeiro projeto examinado pelo Tribunal contribuía para acelerar a transição circular no setor da construção utilizando matérias-primas renováveis, reduzindo o impacto ecológico do consumo no setor e tornando-o autossuficiente do ponto de vista energético. Todavia, o projeto foi abandonado devido a objeções ambientais à licença de construção. O segundo projeto incluía o desenvolvimento de uma tecnologia inovadora e de uma linha de produção conexas para reciclar pneus usados transformando-os em negro de fumo de elevada qualidade (uma forma quase pura de carbono produzida geralmente pela combustão parcial de combustíveis fósseis) e energia, com níveis reduzidos de consumo de energia e poluição. O projeto enfrentou vários problemas durante a execução, incluindo um incêndio na instalação, e, à data da auditoria, a construção da nova instalação estava suspensa.

O projeto que o Tribunal examinou na Irlanda apoiava a investigação colaborativa entre empresas e universidades sobre projetos inovadores, nomeadamente através do investimento naecoinovação. O projeto produziu os resultados previstos – teste e ensaio de matérias-primas recicladas. Porém, os objetivos do projeto consistiam apenas em patentear a nova tecnologia e não incluíam a comercialização ou a divulgação dos resultados do estudo.

63 No PAEC 2, a Comissão comprometeu-se a garantir que todas as regiões beneficiassem da transição para uma economia circular disponibilizando apoio para aplicarem as suas estratégias e projetos, através dos fundos da política de coesão, do novo Mecanismo para uma Transição Justa e das iniciativas urbanas (ação 19 do [anexo II](#)). O RDC de 2021-2027⁴³ estabelece cinco objetivos estratégicos, com referências nos dois primeiros à transição para uma economia circular. Além disso, existem objetivos específicos para cada fundo: o FEDER e o Fundo de Coesão apoiam a transição para uma economia circular no âmbito de dois objetivos específicos. Contudo, os indicadores de acompanhamento e as condições facilitadoras para o período de 2021-2027, estabelecidos no RDC e na legislação conexas, limitam-se à recolha e tratamento de resíduos. O sistema de acompanhamento não fornece informações específicas sobre a conceção circular nem exige que o financiamento da política de coesão seja direcionado para investimentos neste domínio⁴⁴.

64 Na Polónia, as quatro autoridades de gestão entrevistadas pelo Tribunal confirmaram que os seus projetos de programas pós-2020 continham ações a favor da economia circular, incluindo ações específicas relacionadas com a conceção ecológica e a eficiência dos recursos. Nos Países Baixos, duas das quatro autoridades de gestão entrevistadas pelo Tribunal afirmaram que atribuíam financiamento da União a ações em prol da economia circular, embora não especificamente para as etapas de conceção e produção. Na Irlanda, ambas as autoridades de gestão entrevistadas pelo Tribunal afirmaram que, quando da auditoria, não previam incluir nos seus programas ações destinadas à economia circular. Ainda não estão disponíveis informações sobre o montante específico atribuído à transição para uma economia circular, uma vez que as negociações relativas à programação dos fundos da política de coesão para 2021-2027 estavam em curso à data da auditoria.

65 A Comissão confirmou também ao Tribunal que tinha incentivado os Estados-Membros a utilizarem o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) para apoiar a transição rumo a uma economia circular quando da negociação dos PRR. A análise do Tribunal sobre os PRR dos três Estados-Membros abrangidos pela auditoria revelou que a Polónia e os Países Baixos tinham incluído medidas para apoiar a transição para

⁴³ [Regulamento \(UE\) 2021/1060](#) que estabelece disposições comuns relativas aos fundos da política de coesão, anexo I.

⁴⁴ [Regulamento \(UE\) 2021/1058](#) relativo ao FEDER e ao Fundo de Coesão, anexo I. [Regulamento \(UE\) 2021/1060](#) que estabelece disposições comuns relativas aos fundos da política de coesão, anexo I.

uma economia circular, ao contrário da Irlanda, e que nenhum dos três PRR previa apoio para a conceção circular.

A Comissão mobilizou financiamento do Horizonte 2020 para a economia circular, mas com um impacto reduzido nos Estados-Membros

66 O Horizonte 2020 foi o programa de financiamento da investigação e inovação da UE durante o período de 2014-2020, com um orçamento de quase 80 mil milhões de euros. A ação 13 do PAEC 1 definiu o Horizonte 2020 como uma potencial fonte de financiamento da transição para uma economia circular, tendo em conta a ênfase que colocava na inovação.

67 O programa de trabalho do Horizonte 2020 para 2016-2017 incluía o domínio prioritário "Indústria 2020 e economia circular", dando sequência a uma iniciativa anterior relacionada com os resíduos. No seguimento do PAEC 1, a Comissão atribuiu mais de 650 milhões de euros, ao abrigo desta iniciativa para 2016-2017, a "projetos de demonstração inovadores" que apoiavam os objetivos da UE em matéria de economia circular e competitividade industrial. A iniciativa visava abranger um amplo leque de atividades industriais e de serviços, bem como uma abordagem-piloto para ajudar os inovadores confrontados com obstáculos regulamentares.

68 O Tribunal constatou que, na prática, menos de metade do investimento total do Horizonte 2020 neste domínio prioritário foi solicitado para projetos relacionados com a economia circular: 327 milhões de euros para 54 projetos (ver o exemplo de um destes projetos na [caixa 4](#)), de um total de 704 milhões de euros para 127 projetos. Os respetivos convites à apresentação de propostas não incidiam apenas na economia circular. Segundo o estudo da Comissão sobre os ensinamentos retirados do Horizonte 2020⁴⁵, este facto limitou a visibilidade global dos projetos de economia circular financiados neste domínio prioritário e afetou as sinergias com outras partes do programa.

⁴⁵ Comissão Europeia, Bening, J., Bergmans, J., Bieszczad, S., et al., *Opportunities and challenges in targeted funding of Research and Innovation: lessons learnt from the Horizon 2020: focus areas and implications for Horizon Europe missions*, 2021.

Caixa 4

Projeto do Horizonte 2020 sobre um modelo de economia circular para produtos nos setores automóvel, do mobiliário e da construção

Um projeto do Horizonte 2020 examinado pelo Tribunal dizia respeito a processos para produtos concebidos de forma ecológica, com uma contribuição da UE de 9,6 milhões de euros. O objetivo global consistia em alcançar uma maior reutilização, modernização, renovação e reciclagem de produtos, peças e materiais, a fim de aumentar a eficiência dos recursos e diminuir os resíduos.

O projeto foi concluído em novembro de 2021. A Comissão considerou que este tinha alcançado a maior parte dos seus objetivos, desenvolvendo novos produtos a partir de uma combinação de resíduos e de um vasto leque de protótipos. Afirmou também que o trabalho realizado tivera impacto nas PME, permitindo-lhes entrar nos mercados, sem riscos financeiros, com inovações que não eram possíveis anteriormente.

No entanto, o Tribunal constatou que a maior parte dos resultados esperados não tinham sido alcançados. Não existiam provas de que o projeto tivesse alcançado o nível previsto de valorização de materiais (80%), não existia um cálculo direto da percentagem de peças que acabaram por ser reutilizadas (meta: 65%) e não foi possível verificar a redução de 60% nos resíduos finais devido à falta de dados de referência.

O projeto culminou na instalação de protótipos, mas a implantação prevista em larga escala não se concretizou, quer no desenvolvimento de soluções, quer na aceitação dos protótipos e dos materiais em larga escala pelos consumidores finais. A análise dos ensinamentos realizada pela Comissão também salientou a falta de adesão como uma questão fundamental a abordar no programa Horizonte Europa, após 2020.

69 No programa de trabalho para 2018-2020, a Comissão introduziu um novo domínio prioritário dedicado à economia circular, "Ligar ganhos económicos e ambientais – a economia circular", com um orçamento adicional específico de 941 milhões de euros, posteriormente aumentado para 994 milhões.

70 O Tribunal constatou que a falta de acompanhamento sistemático do financiamento do Horizonte 2020 e do contributo dos projetos para a transição circular dificultou a avaliação da sua eficácia. No seguimento de um trabalho pontual relacionado com a auditoria do Tribunal, a Comissão forneceu informações indicativas sobre o montante do financiamento do Horizonte 2020 que podia ser atribuído à economia circular (ver pontos **68** e **69**), sem especificar que parte desse montante estava relacionada com a conceção circular. A análise do Tribunal sobre estes projetos

referentes à economia circular revelou que cerca de 50% do financiamento do Horizonte 2020 contribuiu para a conceção circular.

71 O relatório de avaliação intercalar de 2017 da Comissão⁴⁶ apresentou apenas a sua conclusão preliminar sobre os progressos globais do Horizonte 2020 na consecução do seu objetivo geral, incluindo a eficiência de recursos. Os projetos concluídos quando desta avaliação representavam apenas 0,6% do financiamento atribuído para os três primeiros anos do programa. O relatório final de execução ainda não tinha sido publicado à data da auditoria do Tribunal.

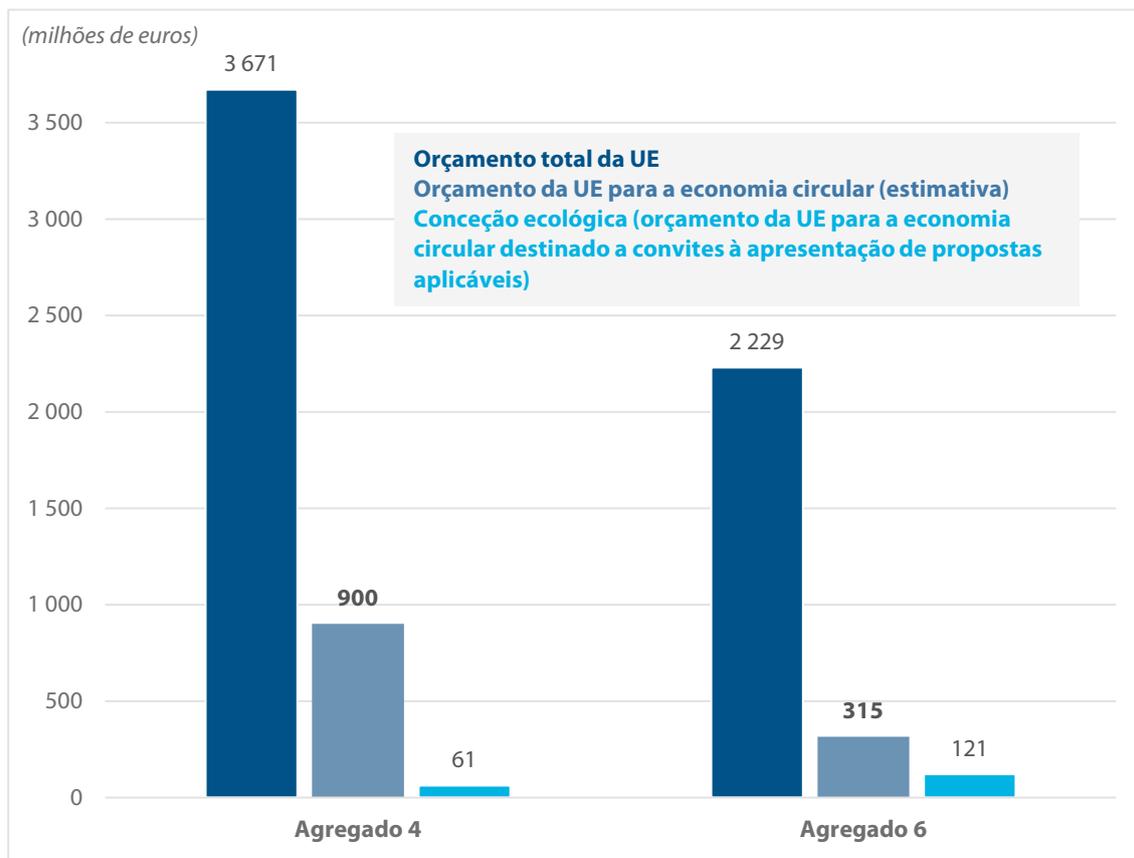
72 O sucessor do Horizonte 2020 para o período de 2021-2027 é o Horizonte Europa, com um orçamento de 95,5 mil milhões de euros. A economia circular é referida, direta ou indiretamente, em quatro dos seis temas ou "agregados" do Horizonte Europa (agregado 1 "Saúde", agregado 4 "O Digital, a Indústria e o Espaço", agregado 5 "Clima, Energia e Mobilidade" e agregado 6 "Alimentação, Bioeconomia, Recursos Naturais, Agricultura e Ambiente"). A conceção circular é abrangida principalmente pelo agregado 4, sendo os impactos esperados produtos e serviços concebidos de forma ecológica, bem como materiais e tecnologias avançadas e sustentáveis desde a conceção.

73 No programa de trabalho do Horizonte Europa para 2021-2022, o Tribunal constatou que cerca de 25% (900 milhões de euros) do orçamento final do agregado 4 e cerca de 14% (315 milhões de euros) do orçamento final do agregado 6 contribuíam para a economia circular. Por conseguinte, este programa de trabalho bianual prevê um nível de investimento na economia circular (1 215 milhões de euros) quase tão elevado como todo o programa Horizonte 2020 (1 332 milhões de euros).

74 A Comissão forneceu ao Tribunal uma lista dos convites à apresentação de propostas específicos destes dois agregados que incluíam aspetos de conceção circular (embora não fossem especificamente dedicados à economia circular). Estes convites representaram apenas 3,1% do orçamento combinado dos dois agregados ao abrigo do programa de trabalho do Horizonte Europa para 2021-2022 (ver [figura 11](#)).

⁴⁶ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Interim evaluation of Horizon 2020*, 2017.

Figura 11 – Programa de trabalho do Horizonte Europa para 2021-2022



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

75 O plano estratégico do Horizonte Europa para 2021-2024⁴⁷ faz referência à questão da implantação em larga escala de soluções de investigação financiadas pela União, destacada na *caixa 4*. Todavia, as soluções relacionadas com a conceção circular dos produtos podem frequentemente exigir um maior desenvolvimento, devido à sua relativa imaturidade e ao investimento adicional necessário para permitir a sua utilização pelas empresas. As soluções podem também ser afetadas pelas limitações nas sinergias a jusante entre o Horizonte 2020 e os programas da política de coesão assinaladas numa auditoria recente do Tribunal (ver ponto **20**).

⁴⁷ Comissão Europeia, *Horizon Europe Strategic Plan (2021-2024)*, 2021.

O programa LIFE financiou projetos de economia circular, mas não é conhecido quantos desses projetos estão relacionados com a conceção circular

76 O programa LIFE é o instrumento de financiamento da UE para o ambiente e a ação climática, com um orçamento inicial previsto de 3,4 mil milhões de euros. À exceção da ação relacionada com as substâncias perigosas (ver pontos [38](#) e [39](#)), o PAEC 1 não incluía ações específicas dedicadas ao investimento do programa LIFE em projetos de economia circular. O relatório de 2019 da Comissão sobre a aplicação do PAEC 1 refere que, entre 2016 e 2020, o programa LIFE investiu pelo menos 100 milhões de euros em mais de 80 projetos que contribuía para a economia circular.

77 Relativamente ao período de 2014-2020, o Tribunal assinalou dois subprogramas LIFE e 249 projetos relacionados com a economia circular, com um financiamento total de 421 milhões de euros, o que corresponde a 12% da dotação total do programa LIFE para o período em questão. O sistema de acompanhamento e avaliação do programa LIFE não exige que a Comissão esclareça quantos destes projetos estavam relacionados com a etapa da conceção circular.

78 O Tribunal examinou um destes 249 projetos, relativo à substituição de substâncias perigosas, que recebeu financiamento de 1,4 milhões de euros ao abrigo do programa de trabalho do programa LIFE para 2014-2017. Embora o projeto não tenha conduzido claramente a uma diminuição do consumo de recursos, apoiou os objetivos do PAEC 1 em matéria de aumento da segurança dos produtos, que também é promovido pelo PAEC 2 (ver [caixa 5](#)).

Caixa 5

Projeto LIFE para substituir materiais perigosos em tintas

O projeto diz respeito a atividades de investigação e desenvolvimento sobre 16 novas fórmulas de tinta, em que as substâncias químicas tóxicas são substituídas por uma argila organofílica natural. Inclui a criação de uma plataforma *online* na qual os profissionais (incluindo PME) e o público podem obter as novas fórmulas de tinta e utilizá-las gratuitamente no primeiro ano.

O Tribunal constatou que o projeto não dispunha de indicadores de desempenho relativos à eficiência dos recursos. Uma vez que o peso do material renovável utilizado será três vezes superior ao do biocida tóxico substituído, a obtenção de um produto mais seguro, neste caso, não contribuiria para uma redução de recursos calculada com base no peso da matéria-prima utilizada.

79 No programa LIFE, tal como no Horizonte 2020, o Tribunal constatou que a falta de acompanhamento sistemático do financiamento e do contributo dos projetos para a economia circular dificultou a avaliação da sua eficácia na contribuição para os objetivos do PAEC em matéria de conceção circular (ver ponto **77** a respeito da falta de informação da Comissão sobre os projetos relacionados com a conceção circular). Por exemplo, o convite à apresentação de propostas que conduziu à seleção do projeto descrito na **caixa 5** fazia referência ao indicador "redução do consumo de recursos que não a energia", o que é claramente pertinente para os objetivos do PAEC 1. Porém, esse indicador não foi utilizado no projeto em questão e foi descartado durante a execução do convite. A Comissão substituiu-o por outros dois indicadores, "preparação para reutilização" e "reciclagem", que são menos pertinentes para a eficiência dos recursos.

80 O programa LIFE para 2021-2027 visa complementar o financiamento público e privado da inovação com vista à transição para uma economia circular. O seu subprograma "Economia Circular e Qualidade de Vida", que financia especificamente, mas não exclusivamente, projetos no domínio da economia circular, dispõe de um orçamento global de 1 345 milhões de euros, dos quais 700 milhões já foram atribuídos para o período que decorre até 2024. O programa de trabalho do programa LIFE para 2021-2024⁴⁸ contém mais pormenores sobre os projetos a apoiar ao abrigo do referido subprograma, com incidência em "ações a favor de produtos que sejam seguros e sustentáveis desde a conceção, a favor da produção e do consumo circulares

⁴⁸ Decisão de Execução da Comissão relativa à adoção do programa de trabalho plurianual do programa LIFE para o período 2021-2024, [C\(2021\) 4997](#).

e sustentáveis, bem como ações destinadas a aumentar a reparação, a reutilização, a remanufatura e a reciclagem de materiais e produtos".

81 O Tribunal constatou que os temas prioritários para 2021 e 2022 e os correspondentes convites à apresentação de propostas ao abrigo deste subprograma incluíam investimentos relacionados com a conceção circular (ou seja, a aplicação de soluções de "conceção em prol do ambiente", incluindo a conceção circular, para melhorar a durabilidade, a reparabilidade, a possibilidade de reutilização, a possibilidade de atualização, a reciclagem dos produtos e a utilização de conteúdos reciclados em produtos novos).

O programa COSME apoiou pouco os objetivos de conceção circular

82 O COSME, dotado de um orçamento de 2,3 mil milhões de euros, é o programa da UE para a competitividade das PME no período de 2014-2020. Um dos seus objetivos gerais – reforçar a competitividade e sustentabilidade das PME – incluía apoio à transição para uma economia circular. A meta do indicador de impacto correspondente consistia em aumentar a proporção de PME que produzem produtos ecológicos (concebidos de forma ecológica) utilizadores de menos recursos⁴⁹.

83 Segundo o relatório de 2019 sobre a aplicação do PAEC 1, a Comissão não atribuiu financiamento do programa COSME a medidas relacionadas com a economia circular e/ou com a conceção circular. Contudo, durante a auditoria do Tribunal, a Comissão apontou três projetos COSME relacionados com as duas medidas facilitadoras do PAEC 1 (contribuição da UE de 2,4 milhões de euros – ver pontos **38** a **42**).

84 O relatório de avaliação intercalar de 2017 do programa COSME⁵⁰ não analisou se o programa estava a contribuir para aumentar o número de PME que produziam produtos concebidos de forma ecológica. A sua secção relativa ao alinhamento com outras iniciativas da União também não mencionava o PAEC 1. Na sua secção sobre as perspetivas futuras, referindo-se a potenciais melhorias, propunha que o programa se adaptasse melhor aos objetivos da UE em matéria de crescimento sustentável e inclusivo, por exemplo promovendo a economia circular.

⁴⁹ Regulamento (UE) nº 1287/2013 que cria o programa COSME, artigo 3º.

⁵⁰ Comissão Europeia, *Interim Evaluation of the COSME Programme: final report*, 2017.

85 À data da auditoria do Tribunal, ainda não estava disponível o relatório final de execução do programa COSME para o período de 2014-2020. Em relação ao período de 2021-2027, as vertentes de competitividade e empreendedorismo do COSME foram integradas no Programa do Mercado Único, com uma dotação orçamental total de mil milhões de euros (em comparação com os 920 milhões de euros previstos no COSME), no âmbito de uma iniciativa mais vasta destinada a melhorar o funcionamento do mercado interno da União. O regulamento relativo ao Programa a favor do Mercado Interno⁵¹ inclui referências à economia circular e à conceção ecológica na sua lista de ações elegíveis.

O apoio do FEIE à conceção circular foi reduzido devido à procura do mercado

86 O Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) foi lançado em 2015, enquanto iniciativa conjunta da Comissão e do BEI com o objetivo de desbloquear 315 mil milhões de euros de investimento colmatando as lacunas do mercado e mobilizando capital privado. O fundo disponibilizava apoio financeiro reembolsável (sob a forma de empréstimos, garantias e investimentos de capital) a projetos economicamente viáveis em setores fundamentais, incluindo projetos com um perfil de risco mais elevado do que as operações normais do BEI.

87 Ao abrigo do PAEC 1, juntamente com o BEI e com a Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento (PEAI), a Comissão realizou atividades de sensibilização incisiva, para estimular candidaturas ao financiamento no âmbito do FEIE, e apoio ao desenvolvimento de projetos e plataformas de investimento com pertinência para a economia circular (ação 14 no *anexo II*). De acordo com o relatório de 2019 da Comissão sobre a aplicação do PAEC 1, entre 2016 e 2020, estavam previstos 2,1 mil milhões de euros de financiamento através do FEIE e do InnovFin para acelerar a transição rumo a uma economia circular.

⁵¹ Regulamento (UE) 2021/690 que estabelece um programa a favor do mercado interno.

88 O Regulamento FEIE⁵² previa a possibilidade de apoiar projetos relacionados com a economia circular (incluindo a conceção circular), mas não continha critérios específicos da economia circular que pudessem ser utilizados para dar prioridade à seleção de projetos relacionados com a conceção circular. No entanto, entre 2016 e 2019, a Comissão e o BEI realizaram uma série de *workshops* sobre o tema dos investimentos ecológicos (incluindo no âmbito da eficiência dos recursos) pertinentes para os objetivos do PAEC 1. No âmbito das atividades de sensibilização incisiva, a PEAI lançou o Centro das Cidades Circulares⁵³, juntamente com um guia sobre o financiamento, com o objetivo de aumentar a sensibilização para a economia circular e apoiar o desenvolvimento de projetos de economia circular.

89 A Comissão não exigiu ao BEI que acompanhasse ou comunicasse especificamente a utilização de financiamento do FEIE para a economia circular. A análise do Tribunal permitiu concluir que, dos 675 projetos do FEIE assinados até junho de 2022, num montante total de 60 mil milhões de euros, 29 estavam relacionados com a economia circular, com um financiamento total de 1,9 mil milhões de euros (3,1%) do FEIE. Apenas três desses 29 projetos, com um financiamento total de 113 milhões de euros, diziam respeito à conceção ecológica. Na opinião do BEI, o número reduzido de projetos de conceção circular deveu-se ao facto de o FEIE ser impulsionado pela procura. Nem o BEI nem a Comissão dispunham de informações sobre a forma como estes projetos contribuíram para os objetivos do PAEC 1 em matéria de conceção circular.

90 O Tribunal examinou um desses três projetos, que promovia o aumento da utilização de resíduos de papel e materiais de embalagem recicláveis, em conformidade com a legislação da UE em matéria de resíduos⁵⁴. Concluiu que, embora não estivesse relacionado com a conceção circular de um determinado produto, o projeto contribuiu para o objetivo do PAEC 1 relativo a processos de produção eficientes em termos de recursos.

⁵² Regulamento (UE) 2015/1017 que cria o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, a Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento e o Portal Europeu de Projetos de Investimento, alterado pelo Regulamento (UE) 2017/2396.

⁵³ <https://advisory.eib.org/about/circular-city-centre.htm>.

⁵⁴ Diretiva 2004/12/CE relativa a embalagens e resíduos de embalagens.

91 Relativamente a período de 2021-2027, o FEIE foi substituído pelo novo programa InvestEU, que o PAEC 2 menciona como fonte de financiamento para projetos de economia circular. O Regulamento InvestEU⁵⁵ aponta a economia circular como um domínio de investimento, atribuindo especial prioridade a setores fundamentais com maior potencial de circularidade. Embora este quadro jurídico seja mais específico do que o quadro do FEIE no que diz respeito ao apoio a projetos relacionados com as fases de conceção e produção da economia circular, a adoção destes instrumentos continua a depender da procura do mercado, a qual é estimulada pelo BEI e pela Comissão através de atividades específicas de sensibilização e aconselhamento.

⁵⁵ Regulamento (UE) 2021/523 que cria o programa InvestEU.

Conclusões e recomendações

92 Globalmente, o Tribunal conclui que existem poucas provas de que os Planos de Ação para a Economia Circular (PAEC) da Comissão, em especial as ações relativas à conceção circular dos produtos e dos processos de produção, tenham influenciado eficazmente as atividades da economia circular nos Estados-Membros.

93 Desde a publicação do primeiro PAEC, em 2015, verificou-se um aumento das atividades da economia circular empreendidas pelos governos dos Estados-Membros. Quando da auditoria do Tribunal, quase todos os Estados-Membros da UE tinham elaborado, ou estavam a elaborar, uma estratégia nacional para a economia circular que remetia para o PAEC e para a política conexa da UE e incluía, em certa medida, a conceção circular. Todavia, apesar de existir legislação da UE que incentiva a União a financiar a economia circular, a taxa de circularidade aumentou apenas 0,4 pontos percentuais entre 2015 e 2021. Além disso, o nível de evolução variava consideravelmente entre os Estados-Membros. Neste contexto, o objetivo ambicioso da UE de duplicar a taxa de circularidade até 2030 afigura-se muito difícil de alcançar (ver pontos [23](#) a [28](#)).

94 O quadro da Comissão para o acompanhamento da transição da UE para uma economia circular não captou todos os aspetos fundamentais e carecia de indicadores específicos relativos à conceção circular dos produtos, a fase que determina a maior parte do seu impacto ambiental (ver pontos [29](#) a [32](#)).

Recomendação 1 – Melhorar o acompanhamento da transição dos Estados-Membros para uma economia circular

A Comissão deve analisar a melhor forma de ter em conta os aspetos fundamentais da economia circular, em especial a conceção circular dos produtos, a fim de melhorar o seu acompanhamento da evolução da transição dos Estados-Membros para uma economia circular e facilitar a tomada de decisões informadas sobre novas políticas, iniciativas e ações.

Prazo de execução: 2024

95 O primeiro PAEC continha uma série de medidas facilitadoras, concebidas para promover a transição dos Estados-Membros para uma economia circular estabelecendo uma orientação estratégica em domínios como a inovação e o investimento. O Tribunal encontrou poucas provas de que essas medidas tenham contribuído eficazmente para a transição dos Estados-Membros rumo a uma economia circular. Na melhor das hipóteses, tiveram apenas um impacto modesto. Embora outros intervenientes institucionais da UE tenham demonstrado um forte interesse na deteção da obsolescência programada, a Comissão concluiu que um programa de teste para detetar a intencionalidade dos fabricantes não era exequível (ver pontos [35](#) a [51](#)).

96 No período de 2014-2020, o financiamento da política de coesão foi utilizado principalmente na gestão de resíduos, que tem menor potencial de redução do impacto ambiental do que a conceção circular. Não obstante a disponibilidade de fundos da União e o apoio geral à transição para uma economia circular, a Comissão e os Estados-Membros não direcionaram eficazmente o financiamento para investimentos centrados na conceção circular. Embora a ênfase na economia circular tenha sido reforçada na programação do período de 2021-2027, os Estados-Membros continuam a poder optar por aplicar montantes substanciais do financiamento da União na gestão dos resíduos e não na sua prevenção através da conceção circular (ver pontos [52](#) a [65](#)).

97 Entre os fundos geridos diretamente pela Comissão no período de 2014-2020, o Horizonte 2020 foi o que mais contribuiu para as iniciativas da economia circular. Embora este programa tenha concedido financiamento da União a projetos relacionados com a conceção circular, as soluções de investigação que produziu apresentavam um nível relativamente baixo de maturidade, o que dificultou a sua aplicação imediata pelas empresas nos Estados-Membros. As reduzidas sinergias entre o Horizonte 2020 e os programas da política de coesão constituíram mais um obstáculo à adoção dessas soluções (ver pontos [66](#) a [75](#)).

98 O programa LIFE financiou vários projetos no domínio da economia circular, mas o seu sistema de acompanhamento e avaliação não exige que a Comissão assinale os que estão relacionados com a conceção circular. O Programa da UE para a Competitividade das Empresas e PME disponibilizou pouco financiamento relevante, e o apoio do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos à conceção circular foi afetado pela reduzida procura do mercado (ver pontos [76](#) a [91](#)).

Recomendação 2 – Analisar os motivos da fraca utilização do financiamento da UE para a conceção circular e avaliar as possibilidades de reforço dos incentivos

Tendo em conta o potencial impacto da conceção circular no ambiente, a Comissão deve analisar os motivos pelos quais o financiamento da UE, em regime de gestão partilhada ou direta, não conduziu a mais projetos centrados na conceção circular. No âmbito desta análise, a Comissão deve avaliar as possibilidades de aumentar os incentivos ao desenvolvimento de projetos deste tipo que visem a conceção de produtos circulares ao abrigo da política de coesão.

Prazo de execução: 2024

O presente relatório foi adotado pela Câmara II, presidida por Annemie Turtelboom, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 10 de maio de 2023.

Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Transposição das diretivas da UE pertinentes para a economia circular adotadas durante a vigência do PAEC 1

Diretiva	Prazo de transposição	Verificação dos prazos e da integralidade pela Comissão	
		Situação	Lista dos Estados-Membros
Diretiva (UE) 2018/849 relativa aos veículos em fim de vida, pilhas e acumuladores (e respetivos resíduos) e resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos	5.7.2020	24 concluíram a transposição	AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE , IT, LT, LV, MT, NL , PL , PT, RO, SE, SI, SK
		3 atrasados na transposição (<u>4</u> procedimentos de infração em curso)	<u>AT</u> <u>BE</u> , <u>HR</u> – transposição parcial <u>LU</u> – transposição em análise
Diretiva (UE) 2018/850 relativa à deposição de resíduos em aterros	5.7.2020	24 concluíram a transposição	AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE , IT, LT, LV, MT, NL , PL , PT, RO, SE, SI, SK
		3 atrasados na transposição (<u>3</u> procedimentos de infração em curso)	<u>BE</u> , <u>HR</u> – transposição parcial <u>LU</u> – transposição em análise

Diretiva	Prazo de transposição	Verificação dos prazos e da integralidade pela Comissão	
		Situação	Lista dos Estados-Membros
Diretiva (UE) 2018/851 relativa aos resíduos	5.7.2020	23 concluíram	AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE , IT, LT, LV, MT, NL , PL , PT, RO, SE, SK
		4 atrasados na transposição (<u>4</u> procedimentos de infração em curso)	<u>BE</u> , <u>HR</u> – transposição parcial <u>LU</u> , <u>SI</u> – transposição em análise
Diretiva (UE) 2018/852 relativa a embalagens e resíduos de embalagens	5.7.2020	24 concluíram a transposição	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, FI, FR, HU, IE , IT, LT, LV, MT, NL , PL , PT, RO, SE, SI, SK
		3 atrasados na transposição (<u>3</u> procedimentos de infração em curso)	<u>ES</u> , <u>HR</u> – transposição parcial <u>LU</u> – transposição em análise
Diretiva (UE) 2019/771 relativa a certos aspetos dos contratos de compra e venda de bens	1.7.2021	21 concluíram a transposição	AT, BE, BG, CY, DE, DK, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL , PT, RO, SE
		6 atrasados na transposição (<u>6</u> procedimentos de infração em curso)	<u>CZ</u> , <u>EL</u> , IE , PL , <u>SI</u> , <u>SK</u>

Diretiva	Prazo de transposição	Verificação dos prazos e da integralidade pela Comissão	
		Situação	Lista dos Estados-Membros
Diretiva (UE) 2019/883 relativa aos meios portuários de receção de resíduos provenientes dos navios	28.6.2021	12 concluíram a transposição	EL, CY, ES, HR, HU, IT, LT, LU, MT, PT, RO, SK
		15 atrasados na transposição (16 procedimentos de infração em curso)	<u>BG</u> – transposição parcial <u>BE</u> , <u>DE</u> , <u>FI</u> , <u>SE</u> , <u>SI</u> , <u>PL</u> – transposição parcial e em análise <u>AT</u> , <u>CY</u> , <u>CZ</u> , <u>DK</u> , <u>EE</u> , <u>FR</u> , <u>IE</u> , <u>LV</u> , <u>NL</u> – transposição em análise
Diretiva (UE) 2019/904 relativa à redução do impacto de determinados produtos de plástico no ambiente	3.7.2021	13 concluíram a transposição	AT, BG, CY, DE, EL, ES, HU, IT, LT, <u>NL</u> , RO, SE, SK
		14 atrasados na transposição (12 procedimentos de infração em curso)	<u>BE</u> , <u>CZ</u> , <u>FI</u> , <u>HR</u> , <u>LV</u> , <u>MT</u> , <u>PT</u> , <u>SI</u> – transposição parcial <u>EE</u> , <u>IE</u> , <u>LU</u> , <u>PL</u>
TOTAL Sete diretivas	Prazos expirados	141 concluíram a transposição 46 atrasados na transposição (25%) 48 procedimentos de infração em curso	

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão até julho de 2022.

Anexo II – Lista de ações do PAEC 1 e do PAEC 2 da Comissão relacionadas com a conceção circular¹

#	Ação	DG colíderes	Grupo de ações de acordo com o PAEC	Projetos examinados
<i>PAEC 1</i>				
1	Ênfase nos requisitos dos produtos relacionados com a economia circular, no âmbito da Diretiva Conceção Ecológica (multissetorial), e regulamento de execução (incluindo televisores e visores)	DG ENV, GROW e ENER	Produção	-
2	Plano de trabalho relativo à conceção ecológica 2015-2017 e pedido relativo a normas sobre a eficiência dos materiais, incluindo requisitos de conceção ecológica em matéria de durabilidade, reparabilidade e reciclabilidade dos produtos	DG GROW e ENER	Produção	-
3	Análise da possibilidade de propor requisitos horizontais para a prestação de informações sobre reparação, no âmbito da Diretiva Conceção Ecológica	DG ENV, GROW e ENER	Consumo	-
4	Análise de opções e ações para um quadro estratégico mais coerente das diversas vertentes de trabalho da política da UE relativa aos produtos, no contributo dessas vertentes para a economia circular	DG ENV, GROW e ENER	Produção	-
<u>5</u>	Avaliação da possibilidade de um programa de teste independente sobre obsolescência programada	DG ENV, RTD e JUST	Consumo	1 Horizonte 2020
<u>6</u>	Desenvolvimento de uma base de conhecimento e apoio às PME para a substituição de substâncias perigosas que suscitam preocupação muito elevada	DG GROW	Produção	1 LIFE 2 COSME

#	Ação	DG colíderes	Grupo de ações de acordo com o PAEC	Projetos examinados
<u>7</u>	Estabelecimento de uma rede pan-europeia de infraestruturas tecnológicas para as PME (rede aberta), para integrar tecnologias de fabrico avançadas nos seus processos de produção	DG GROW	Produção	1 Horizonte 2020 1 COSME
<u>8</u>	Inclusão de orientações sobre a economia circular nos documentos de referência sobre as melhores técnicas disponíveis (BREF) da UE para diversos setores industriais (multissetorial)	DG ENV	Produção	-
<u>9</u>	Estudo do melhoramento da eficiência e da integração do sistema comunitário de ecogestão e auditoria (EMAS) e do programa-piloto de verificação das tecnologias ambientais (VTA)	DG ENV	Produção	-
<u>10</u>	Compromisso com as partes interessadas na concretização deste plano de ação por meio dos fóruns existentes em setores-chave	DG ENV e GROW	Inovação e investimento	-
<u>11</u>	Atividades de sensibilização incisiva e comunicação para ajudar os Estados-Membros e as regiões a utilizar os fundos da política de coesão para a economia circular	DG REGIO	Inovação e investimento	5 FEDER
<u>12</u>	Apoio aos Estados-Membros e às regiões no reforço da inovação para a economia circular por meio da especialização inteligente	DG REGIO	Inovação e investimento	-
<u>13</u>	Iniciativa "Indústria 2020 e economia circular", no âmbito do Horizonte 2020	DG GROW e RTD	Inovação e investimento	1 Horizonte 2020
<u>14</u>	Sensibilização incisiva, para estimular candidaturas ao financiamento no âmbito do FEIE, e apoio ao desenvolvimento de projetos e plataformas de investimento com pertinência para a economia circular	DG ENV e GROW	Inovação e investimento	1 FEIE

#	Ação	DG colíderes	Grupo de ações de acordo com o PAEC	Projetos examinados
<u>15</u>	Desenvolvimento de um quadro de monitorização para a economia circular	DG ENV, GROW e ESTAT	Monitorização	-
<i>PAEC 2</i>				
16	Proposta legislativa relativa a uma política de sustentabilidade dos produtos	DG ENV, GROW e ENER	Um quadro estratégico para a sustentabilidade dos produtos	-
17	Iniciativa sobre a Eletrónica Circular, solução de carregador comum e recompensar os sistemas de retoma de dispositivos usados	DG CNECT, GROW e ENER	Principais cadeias de valor dos produtos	-
18	Revisão da Diretiva Emissões Industriais, nomeadamente pela inclusão de práticas de economia circular nos próximos BREF	DG ENV	Um quadro estratégico para a sustentabilidade dos produtos	-
19	Apoiar a transição para uma economia circular através dos fundos da política de coesão, do Mecanismo para uma Transição Justa e das iniciativas urbanas	DG REGIO	Colocar a economia circular ao serviço das pessoas, das regiões e das cidades	-

#	Ação	DG colíderes	Grupo de ações de acordo com o PAEC	Projetos examinados
20	Revisão da diretiva relativa à restrição do uso de determinadas substâncias perigosas em equipamentos elétricos e eletrónicos e orientações para reforçar a coerência com os requisitos do regulamento REACH e a legislação em matéria de conceção ecológica	DG ENV	Principais cadeias de valor dos produtos	-
21	Atualizar o Quadro de Acompanhamento da Economia Circular de modo a nele espelhar as novas prioridades políticas; desenvolver indicadores relativos à utilização de recursos, designadamente no que respeita às pegadas ecológicas da utilização de matérias e do consumo	DG ENV e ESTAT	Acompanhamento dos progressos realizados	-

¹ As cores utilizadas neste quadro refletem a classificação adotada pelo TCE para diferentes tipos de ações dos PAEC: quadro normativo, medidas facilitadoras, atribuição de financiamento e acompanhamento dos progressos da UE (ver *figura 4*).

Fonte: TCE, com base nos PAEC 1 e 2.

Anexo III – Quadro de controlo da economia circular

#	Indicador (grupo)	Relevância	Legislação e políticas da UE (exemplos)
Produção e consumo			
1	Autossuficiência da UE em matérias-primas	A economia circular deve ajudar a resolver os riscos de abastecimento de matérias-primas, em especial, de matérias-primas essenciais.	Iniciativa Matérias-Primas; Roteiro para uma utilização eficiente dos recursos
2	Contratos públicos ecológicos	Os contratos públicos são responsáveis por um grande volume de consumo e podem impulsionar a economia circular.	Estratégia para a Contratação Pública; A UE apoia regimes e critérios voluntários para contratos públicos ecológicos
3a-c	Geração de resíduos	Numa economia circular, a geração de resíduos é reduzida.	Diretiva-Quadro Resíduos; diretivas relativas a fluxos de resíduos específicos; Estratégia para o plástico
4	Desperdícios alimentares	Deitar fora géneros alimentícios tem impactos ambientais, climáticos e económicos negativos.	Legislação Alimentar Geral; Diretiva-Quadro Resíduos; várias iniciativas (por exemplo, a plataforma para as perdas e o desperdício de alimentos)
Gestão de resíduos			
5a-b	Taxas globais de reciclagem	Aumentar a reciclagem faz parte da transição para uma economia circular.	Diretiva-Quadro Resíduos
6a-f	Taxas de reciclagem de fluxos de resíduos específicos	Refletem os progressos na reciclagem de fluxos de resíduos importantes.	Diretiva-Quadro Resíduos; Diretiva Aterros; diretivas relativas a fluxos de resíduos específicos
Matérias-primas secundárias			
7a-b	Contribuição dos materiais reciclados para satisfazer a procura de matérias-primas (incluindo a taxa de utilização de materiais circulares)	Numa economia circular, as matérias-primas secundárias são frequentemente utilizadas para fazer novos produtos.	Diretiva-Quadro Resíduos; Diretiva Conceção Ecológica; Rótulo ecológico da UE; REACH; iniciativa sobre a relação entre as políticas respeitantes aos produtos químicos, aos produtos e aos resíduos; Estratégia para o plástico; normas de qualidade aplicáveis às matérias-primas secundárias

#	Indicador (grupo)	Relevância	Legislação e políticas da UE (exemplos)
8	Comércio de matérias-primas recicláveis	O comércio de recicláveis reflete a importância do mercado interno e da participação global na economia circular.	Política para o mercado interno; Regulamento Transferências de Resíduos; Política comercial
Competitividade e inovação			
9a-c	Investimento privado, emprego e valor acrescentado bruto	Reflete a contribuição da economia circular para a criação de emprego e para o crescimento.	Plano de Investimento para a Europa; Fundos Estruturais e de Investimento; InnovFin; Plataforma de apoio financeiro à economia circular; Estratégia para finanças sustentáveis; Iniciativa Emprego Verde; Nova Agenda de Competências para a Europa; Política para o mercado interno
10	Patentes	As tecnologias inovadoras relacionadas com a economia circular impulsionam a competitividade global da UE.	Horizonte 2020

Fonte: TCE, com base em [COM\(2018\) 029](#).

Acrónimos e siglas

BEI: Banco Europeu de Investimento

BREF: documentos de referência sobre as melhores técnicas disponíveis

COSME: Programa da UE para a Competitividade das Empresas e PME

DG ENER: Direção-Geral da Energia

DG ENV: Direção-Geral do Ambiente

DG JUST: Direção-Geral da Justiça e dos Consumidores

DG RTD: Direção-Geral da Investigação e da Inovação

DG GROW: Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME

DG REGIO: Direção-Geral da Política Regional e Urbana

EMAS: Sistema de Ecogestão e Auditoria

ESTAT: Eurostat

FEDER: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEIE: Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos

PAEC: Plano de Ação para a Economia Circular

PEAI: Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento

PME: pequenas e médias empresas

PRR: planos nacionais de recuperação e resiliência

RDC: Regulamento Disposições Comuns

REACH: registo, avaliação, autorização e restrição de produtos químicos

VTA: verificação das tecnologias ambientais

Glossário

Banco Europeu de Investimento: banco da União Europeia, detido pelos Estados-Membros, que financia projetos de apoio às políticas da UE, principalmente na União, mas também a nível externo.

Ciclo de vida do produto: fases da vida de um produto, desde a aquisição das matérias-primas necessárias para o produzir até à sua eliminação no final da vida útil.

Comité Económico e Social Europeu: órgão consultivo da UE que funciona como fórum para as organizações da sociedade civil.

Conceção ecológica (conceção circular): visão da conceção que minimiza o impacto ambiental em todas as fases do ciclo de vida de um produto.

Economia circular: sistema económico baseado na reutilização, partilha, reparação, renovação, refabrico e reciclagem de materiais, a fim de minimizar a utilização de recursos, os resíduos e as emissões, designadamente através da conceção circular dos produtos e dos processos de produção.

Fundo de Coesão: fundo da UE que visa reduzir as disparidades económicas e sociais na União através do financiamento de investimentos nos Estados-Membros cujo Rendimento Nacional Bruto por habitante é inferior a 90% da média da UE.

Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional: fundo da UE que reforça a coesão económica e social na União através do financiamento de investimentos que reduzam os desequilíbrios entre as regiões.

Fundos Europeus Estruturais e de Investimento: cinco principais fundos da UE que, em conjunto, apoiaram o desenvolvimento económico em toda a União no período de 2014-2020: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu, o Fundo de Coesão, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas.

Horizonte 2020: programa da UE para o financiamento da investigação e inovação no período de 2014-2020.

InnovFin Aconselhamento: serviço do BEI que presta orientações sobre a estruturação de projetos de investigação e inovação, com vista a melhorar o seu acesso a financiamento.

InvestEU: mecanismo que visa angariar investimento privado para projetos de importância estratégica para a UE.

LIFE: instrumento financeiro que apoia a execução da política ambiental e climática da UE através do cofinanciamento de projetos nos Estados-Membros.

Matérias-primas secundárias: materiais reciclados que podem ser utilizados nos processos de fabrico substituindo ou complementando materiais novos ou não utilizados (designados por **matérias-primas primárias**).

Mecanismo de Recuperação e Resiliência: mecanismo de apoio financeiro da UE para atenuar o impacto económico e social da pandemia de COVID-19 e estimular a recuperação, promovendo simultaneamente a transformação ecológica e digital.

Mecanismo para uma Transição Justa: instrumento da UE que promove a transição para uma economia com impacto neutro no clima e apoia as comunidades e regiões financeiramente mais afetadas por esta mudança.

Obsolescência programada: prática que consiste em conceber produtos com um tempo de vida limitado para obrigar os consumidores a comprar produtos novos.

Pacto Ecológico Europeu: estratégia de crescimento da UE, adotada em 2019, cuja finalidade é atingir a neutralidade climática da União até 2050.

Pequenas e médias empresas: categoria de empresas e organizações definidas em função da sua dimensão em termos do número de trabalhadores e de determinados critérios financeiros. As pequenas empresas têm menos de 50 trabalhadores e um volume de negócios ou um balanço total não superior a 10 milhões de euros. As médias empresas têm menos de 250 trabalhadores e um volume de negócios não superior a 50 milhões de euros ou um balanço total não superior a 43 milhões de euros.

Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento: plataforma que reúne todos os serviços consultivos em matéria de investimento e assistência técnica aos requerentes de apoio do FEIE.

Programa para a Competitividade das Empresas e PME: programa da UE para ajudar as pequenas empresas a acederem a novos mercados.

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2023-17>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2023-17>

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 II – Investimento para a coesão, o crescimento e a inclusão, presidida pelo Membro do TCE Annemie Turtelboom. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Iliana Ivanova, com a colaboração de James Verity, chefe de gabinete, e Ivan Genchev, assessor de gabinete; Niels-Erik Brokopp, responsável principal; Rafal Gorajski, responsável de tarefa; Agota Krenusz, Paloma Munoz Mula, Dieter Böckem, Joanna Laskowska e Katarzyna Solarek, auditores. Michael Pypers prestou assistência linguística.



Da esquerda para a direita: Paloma Munoz Mula, James Verity, Iliana Ivanova, Rafal Gorajski e Agota Krenusz.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2023

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 1, 3 e 4 – ícones: concebidos com recursos de [Flaticon.com](#).

© Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

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.

PDF	ISBN 978-92-849-0563-8	ISSN 1977-5822	doi: 10.2865/180	QJ-AB-23-022-PT-N
HTML	ISBN 978-92-849-0589-8	ISSN 1977-5822	doi: 10.2865/757777	QJ-AB-23-022-PT-Q

Uma economia circular preserva o valor dos produtos, materiais e recursos e minimiza os resíduos. A conceção de um produto determina cerca de 80% do seu impacto ambiental. O Tribunal encontrou poucas provas de que os dois Planos de Ação para a Economia Circular da Comissão tenham influenciado eficazmente as atividades da economia circular na UE, nomeadamente em termos da conceção circular dos produtos e dos processos de produção. O Tribunal recomenda que a Comissão analise os motivos da fraca utilização que os Estados-Membros fazem do financiamento da UE para a conceção circular, avalie as possibilidades de reforço dos incentivos para esse efeito e melhore o seu acompanhamento da transição dos Estados-Membros para uma economia circular.

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/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors