



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 25 de outubro de 2023
(OR. en)

14689/23

**Dossiê interinstitucional:
2022/0160(COD)**

**ENER 576
ENV 1186
CLIMA 510**

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	24 de outubro de 2023
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2023) 651 final
Assunto:	RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO Relatório de 2023 sobre os Subsídios à Energia na UE

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2023) 651 final.

Anexo: COM(2023) 651 final



Bruxelas, 24.10.2023
COM(2023) 651 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Relatório de 2023 sobre os Subsídios à Energia na UE

Relatório da Comissão sobre os subsídios à energia na UE

Introdução e conclusões principais

A União Europeia está firmemente empenhada em reduzir as suas emissões de gases com efeito de estufa (GEE) em, pelo menos, 55 % (em comparação com os níveis de 1990) até 2030, bem como em alcançar a neutralidade climática até 2050. Os subsídios e outros incentivos económicos e jurídicos desempenharão um papel essencial para: i) acelerar a implantação de soluções de energias limpas e energeticamente eficientes e ii) reduzir a utilização de combustíveis fósseis. Os subsídios podem ter fins económicos, ambientais ou sociais. Se forem mal concebidos, podem distorcer a concorrência, prejudicar a transição energética e reduzir o sinal de preço do carbono. A UE está ativamente empenhada em eliminar progressivamente os subsídios aos combustíveis fósseis, também no âmbito dos compromissos internacionais assumidos pela UE no contexto do G20 e da Organização Mundial do Comércio¹. O presente relatório é o quarto relatório anual que acompanha os subsídios à energia e os progressos realizados na eliminação gradual dos subsídios ao setor da energia, tal como previsto no Regulamento Governação da União da Energia e da Ação Climática².

A crise energética que teve início em 2021 e foi agravada pela agressão da Rússia contra a Ucrânia em 2022 teve consequências significativas para os subsídios relacionados com a energia. Estas consequências podem observar-se: i) no montante destes subsídios, ii) na sua repartição por tecnologias e beneficiários e iii) nos instrumentos utilizados para os conceder. A instrumentalização do aprovisionamento energético pela Rússia e os cortes progressivos nos fornecimentos de gás russo exigiram uma resposta política forte da UE, incluindo medidas a curto prazo para assegurar a acessibilidade dos preços da energia para os consumidores e as indústrias vulneráveis em toda a Europa.

Os resultados deste estudo confirmam que os subsídios à energia seguiram uma tendência gradualmente crescente até 2021 e aumentaram drasticamente em 2022. O total dos subsídios à energia na UE aumentou de 177 mil milhões de EUR em 2015 para 216 mil milhões de EUR em 2021, atingindo cerca de 390 mil milhões de EUR em 2022.

A tendência de diminuição dos subsídios aos combustíveis fósseis continuou até 2021, quando ascendiam a 56 mil milhões de EUR, antes de aumentarem rapidamente para cerca de 123 mil milhões de EUR em 2022 em resposta à crise. Os subsídios às energias renováveis diminuíram em 2021 para 86 mil milhões de EUR, a primeira vez desde 2015, tendo aumentado apenas ligeiramente para 87 mil milhões de EUR em 2022. Esta evolução deveu-se aos preços elevados no mercado grossista da eletricidade, que reduziram os montantes de subsídios pagos ao abrigo de instrumentos de apoio dinâmicos. Por outro lado, o apoio a medidas de eficiência energética aumentou de 22 mil milhões de EUR em 2021 para 32 mil milhões de EUR em 2022. O apoio a todas as outras formas de energia, incluindo a eletricidade como vetor e a energia nuclear, ascendeu a 180 mil milhões de EUR em 2022.

¹ Desde a Cimeira de 2009, os líderes do G20 têm apelado à eliminação progressiva e à racionalização dos subsídios aos combustíveis fósseis com apoio específico aos mais pobres. A UE é um dos copatrocinadores da [declaração ministerial sobre as subvenções aos combustíveis fósseis](#) adotada em 14 de dezembro de 2021 no contexto da OMC.

² Artigo 35.º, alínea n), do Regulamento relativo à Governação da União da Energia (2018/1999/UE), a seguir designado por «Regulamento Governação da UE».

No período 2021-2022, os subsídios à energia associados a *novas medidas nacionais para proteger os consumidores da UE* dos preços elevados representaram cerca de 195 mil milhões de EUR. Foram introduzidas, em toda a UE, pelo menos 230 medidas nacionais temporárias para fazer face à crise dos preços da energia. As famílias foram os principais beneficiários diretos destas medidas de apoio (58 mil milhões de EUR), seguidas das empresas e dos consumidores industriais (45 mil milhões de EUR) e do transporte rodoviário (23 mil milhões de EUR). O apoio intersetorial foi de 69 mil milhões de EUR.

O ano de 2022 foi o primeiro em que, no âmbito dos seus relatórios nacionais integrados de progresso em matéria de energia e de clima, os Estados-Membros tiveram de comunicar os progressos realizados no sentido da eliminação progressiva dos subsídios à energia, em especial no que respeita aos combustíveis fósseis. Além disso, o presente relatório inclui uma nova secção que avalia o impacto ambiental dos subsídios aos combustíveis fósseis.

O presente relatório baseia-se em dados de um estudo externo³ realizado para a Comissão que aplica uma metodologia internacionalmente aceite. Alguns dados relativos a 2022 não estavam totalmente disponíveis ou validados na data de conclusão do estudo (agosto de 2023), pelo que os valores de 2022 podem basear-se em técnicas de redução das lacunas de dados⁴. À semelhança das edições anteriores, os Estados-Membros tiveram a oportunidade de apresentar observações sobre os dados utilizados no estudo.

³ Para edições anteriores, consultar: <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/34a55767-55a1-11ed-92ed-01aa75ed71a1>.

⁴ Foram utilizados dados de 2021 para estimar os valores de 2022 em falta. Nesses casos, o presente relatório refere-se aos dados de 2022 como estimativas e, nos gráficos, os dados não confirmados são representados a sombreado.

1. Tendências dos subsídios à energia na UE

No presente relatório, os subsídios são definidos de acordo com a metodologia estabelecida pela Organização Mundial do Comércio (OMC)⁵, que foi utilizada no novo estudo de apoio da Comissão⁶ e nas edições anteriores do presente relatório. Esta metodologia define os subsídios como medidas estatais que se enquadram numa das quatro categorias seguintes: i) transferência direta de fundos, ii) receitas públicas (fiscais) que, de outro modo, não são recebidas (não cobradas), iii) fornecimento de bens e serviços ou aquisição de bens pelas administrações públicas e iv) apoios aos preços e ao rendimento.

O relatório examina igualmente várias características dos subsídios: i) o objetivo que pretendem promover (produção, consumo/procura, infraestruturas ou eficiência energética), ii) o tipo de combustível que promovem (combustíveis fósseis, energias renováveis, energia nuclear), iii) os setores económicos beneficiários do subsídio (energia, transportes, indústria, agricultura⁷, habitação, serviços, etc.), ou iv) se são prejudiciais ou benéficos para o ambiente.

1.1 Total dos subsídios à energia na UE

O montante total dos subsídios à energia na UE27 (figura 1) está estimado em 390 mil milhões de EUR em 2022 (+80 % em comparação com os 216 mil milhões de EUR⁸ em 2021).

A recuperação económica em 2021 exerceu pressões ascendentes sobre os preços da energia e, consequentemente, sobre os subsídios. Os subsídios à energia já tinham aumentado de 200 mil milhões de EUR em 2020 para 216 mil milhões de EUR em 2021. Os dados estimados para 2022 mostram que, devido ao impacto das medidas tomadas pelos Estados-Membros, os subsídios aumentaram drasticamente, atingindo 390 mil milhões de EUR em 2022. Em resposta à crise dos preços da energia, foram criadas ou alargadas pelo menos 230 medidas de subvenção temporárias nos Estados-Membros em toda a UE, a fim de atenuar o impacto dos preços elevados e voláteis.

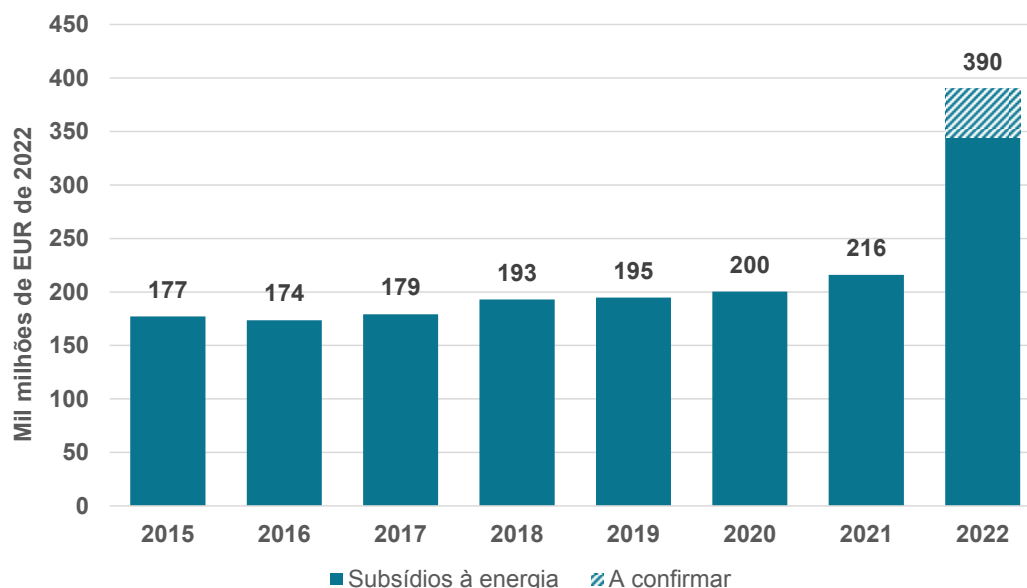
⁵ A análise baseia-se no quadro metodológico utilizado em estudos anteriores da Comissão, na sequência do quadro do [Acordo sobre as Subvenções e as Medidas de Compensação](#) (ASCM) desenvolvido pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

⁶ Para mais informações sobre a metodologia dos subsídios à energia, consultar o anexo 1 do estudo da Comissão de 2023.

⁷ São também incluídos os subsídios à pesca.

⁸ Devido às correções de dados do inventário dos subsídios relativos aos anos anteriores e à alteração da base monetária («expresso em EUR de 2022» no presente relatório), os montantes totais constantes dos gráficos do presente relatório podem diferir dos montantes do último relatório sobre os subsídios à energia publicado em 2022 ou do relatório anterior.

Figura 1: Total dos subsídios à energia na UE27 (2015-2022; em mil milhões de EUR de 2022)⁹¹⁰



Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: as estimativas de 2022 estão representadas a sombreado

Em 2022, o apoio sob a forma de subsídios evoluiu de forma distinta consoante as tecnologias. Os *subsídios à eletricidade*¹¹ triplicaram, enquanto os *subsídios globais aos combustíveis fósseis* duplicaram em 2022 em comparação com 2021. Os *subsídios de apoio a todas as energias*¹² (por exemplo, através do apoio ao rendimento¹³) foram 2,4 vezes mais elevados em 2022 do que em 2021. Embora o apoio às *energias renováveis* tenha permanecido substancialmente o mesmo em 2022 e 2020-2021, o apoio às *medidas de eficiência energética* aumentou 40 % neste período, principalmente devido ao apoio às renovações energéticas prestado no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR).

⁹ No presente relatório, todos os valores são expressos em mil milhões de EUR de 2022. Os valores totais para 2022 incluem cerca de 44 mil milhões de EUR ainda em validação.

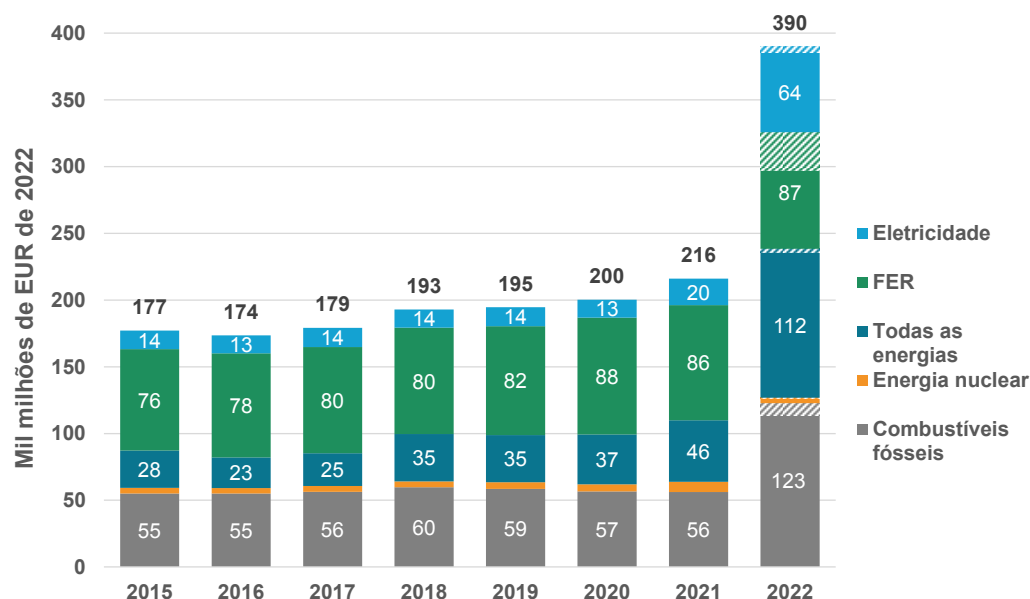
¹⁰ Os dados relativos à categoria «A confirmar» ascenderam a 12 % do montante total incluído no inventário dos subsídios para 2022.

¹¹ Em certos casos, não é possível separar os subsídios concedidos ao consumo de eletricidade pela fonte de produção (fóssil, nuclear ou renovável), pelo que este gráfico mostra os subsídios à eletricidade (vetor energético) juntamente com os concedidos às fontes de energia.

¹² O termo «Todas as energias» é aqui utilizado para classificar as medidas de subvenção aplicáveis à energia produzida a partir de uma combinação de fontes de combustíveis fósseis e hipocarbónicas ou de uma fonte desconhecida.

¹³ Além do apoio ao rendimento, inclui também vários tipos de mecanismos económicos para mais do que um tipo de energia, tais como pagamentos de capacidade, misturas obrigatórias de biocombustíveis, quotas de fontes de energias renováveis com certificados negociáveis, taxas diferenciadas de ligação à rede, obrigações de eficiência energética, regimes de carga interruptível, contratos por diferenças, prémios de aquisição, tarifas de aquisição, garantias de preços no consumidor (apoio aos custos), garantias de preços no consumidor (regulação dos preços) e garantias de preços no produtor (regulação dos preços).

Figura 2: Subsídios por principal fonte de energia/vetor energético na UE27 (em mil milhões de EUR de 2022)



Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: as estimativas de 2022 estão representadas a sombreado

Os subsídios à energia em 2022 foram distribuídos (figura 3) principalmente através de medidas de *apoio ao rendimento/preços* (38 %), de *medidas de redução fiscal* (35 %) e de *transferências diretas* (25 %). Em 2022, os combustíveis fósseis representaram a maior percentagem do total de subsídios (31 %), enquanto as fontes de energia renováveis receberam apenas 22 % dos subsídios à energia em 2022, face a 40 % em 2021.

Figura 3: Repartição dos subsídios por instrumento (2022, %)

Categoria de subsídio	Todas as energias	Eletricidade	Combustíveis fósseis	Energia nuclear	FER	Total
Transferências diretas	16%	1%	6%	0%	2%	25%
Medidas fiscais	9%	7%	15%	0%	4%	35%
Apoio ao rendimento ou aos preços	2%	9%	11%	0%	16%	38%
Orçamentos para I&D	1%	0%	0%	0%	0%	2%
Total	29%	16%	31%	1%	22%	100%

Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023

1.2 Subsídios por fonte de energia

Em 2021, os **subsídios aos combustíveis fósseis** diminuíram para 56 mil milhões de EUR, prosseguindo a tendência decrescente constante observada desde 2018¹⁴ (figura 4). A descida deveu-se principalmente a uma diminuição acentuada (2 mil milhões de EUR) dos subsídios à indústria da energia¹⁵. Esta tendência decrescente foi interrompida em 2022 como consequência direta da resposta europeia à crise energética. As medidas de subvenção foram

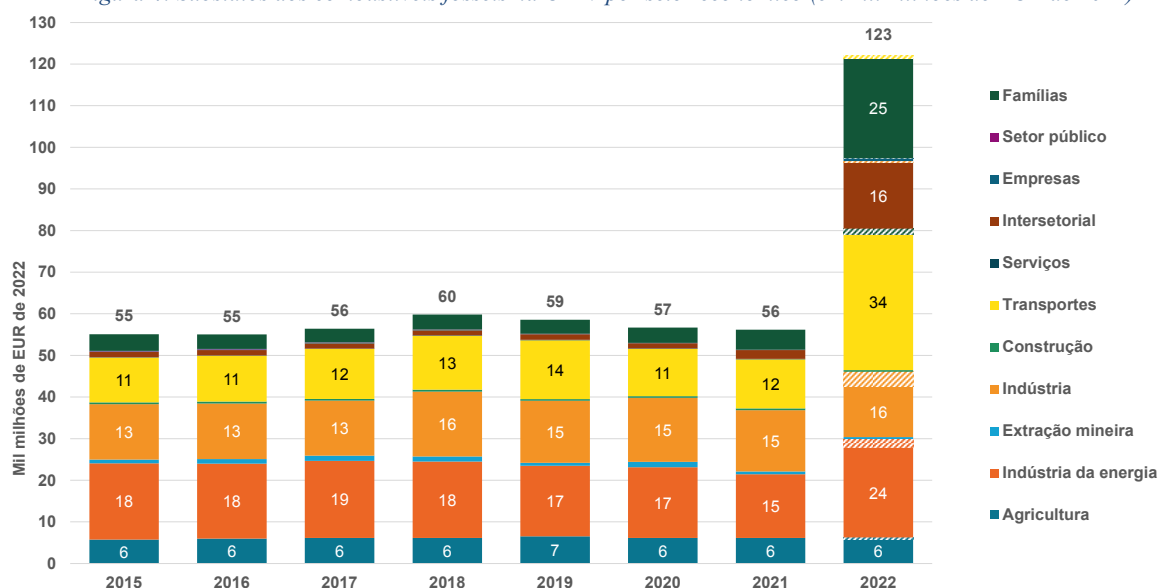
¹⁴ O aumento de 3,5 mil milhões de EUR dos subsídios aos combustíveis fósseis em 2018 deve-se, em parte, à alteração da classificação da estrutura tarifária degressiva para o gás e a eletricidade nos Países Baixos, que não foi comunicada pelo Governo neerlandês como um subsídio antes dessa data e, por conseguinte, não foi incluída na base de dados. Os Países Baixos são o único país para o qual foram declarados montantes reais ligados a este mecanismo, embora estes também existam certamente noutros países sem serem declarados como tal.

¹⁵ O termo abrange a extração, conversão, refinação, infraestruturas, transporte, distribuição, armazenamento, gestão de resíduos e venda a retalho de energia. Em suma, a indústria da energia.

um dos principais instrumentos para contrariar os efeitos dos elevados preços da energia no custo de vida e nos custos de produção das indústrias europeias.

Consequentemente, estima-se que os subsídios aos combustíveis fósseis tenham mais do que duplicado entre 2021 e 2022, de 56 mil milhões de EUR para 123 mil milhões de EUR. Este aumento reflete: i) os apoios muito mais substanciais que as famílias recebem (+500 %), ii) o aumento dos subsídios ao setor dos transportes e à indústria da energia (+150 % e +280 %, respetivamente) e iii) outras medidas intersectoriais (+770 % através, por exemplo, de taxas de IVA mais baixas). O apoio direto à indústria e à agricultura manteve-se estável ou aumentou apenas muito ligeiramente entre 2021 e 2022.

Figura 4: Subsídios aos combustíveis fósseis na UE27 por setor económico (em mil milhões de EUR de 2022)



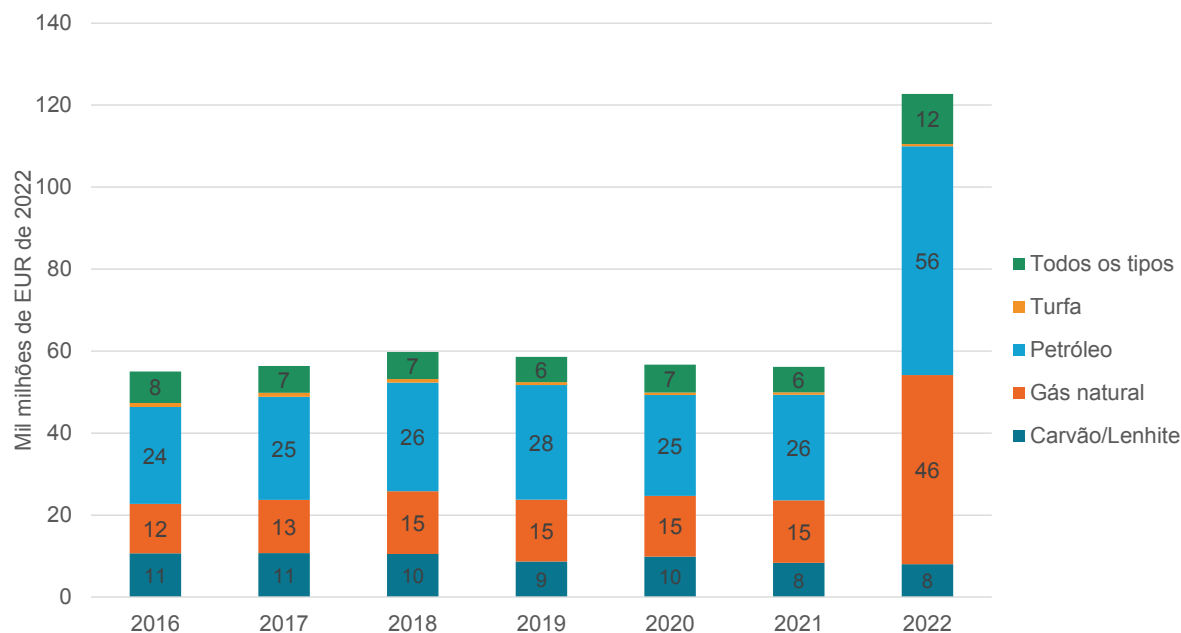
Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: as estimativas de 2022 estão representadas a sombreado

A maior parte dos subsídios aos combustíveis fósseis atribuídos na UE27 desde 2015 destinaram-se a apoiar a *procura de energia* dos consumidores, por exemplo limitando os custos do consumo de energia através de taxas de imposto mais baixas sobre os produtos energéticos. A percentagem dos subsídios aos combustíveis fósseis atribuídos por medidas relativas à procura de energia aumentou de 67 % em 2015 para 74 % em 2021, estimando-se que terão aumentado para 83 % em 2022. Os subsídios aos combustíveis fósseis destinados a apoiar a *produção de eletricidade* variaram entre 20 % e 30 % desde 2015, estimando-se que tenham diminuído para 10 % de todos os subsídios aos combustíveis fósseis em 2022. Os subsídios especificamente destinados à *extração de combustíveis fósseis e às infraestruturas de apoio* receberam 13 mil milhões de EUR e 6 mil milhões de EUR, respetivamente, ao passo que a *reestruturação da indústria da energia* (por exemplo o apoio ao encerramento de centrais elétricas a carvão/lenhite ou de minas) representou uma percentagem pequena e decrescente do total dos subsídios aos combustíveis fósseis (3,4 % ou 1,7 mil milhões de EUR) em 2021.

Embora, em 2022, a maior parte do apoio aos combustíveis fósseis tenha sido concedido ao petróleo e aos produtos petrolíferos refinados (56 mil milhões de EUR) (figura 5), os subsídios destinados ao *gás natural* triplicaram entre 2021 e 2022, tendo atingido 46 mil milhões de EUR. O apoio ao carvão e à lenhite manteve-se inalterado em 8 mil milhões de

EUR, enquanto todos os outros tipos de combustíveis fósseis, incluindo a turfa, receberam 13 mil milhões de EUR.

Figura 5: Subsídios aos combustíveis fósseis por tipo de combustível



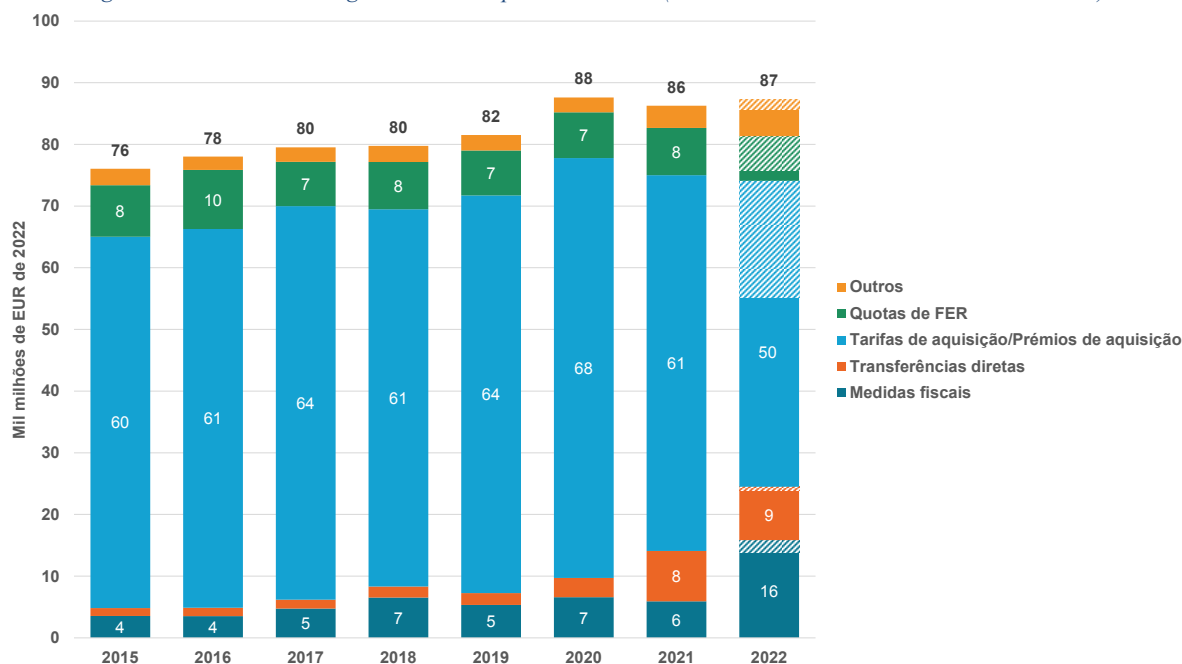
Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023.

Em 2021, os **subsídios às fontes de energia renováveis** diminuíram pela primeira vez em vários anos (figura 6) para 86 mil milhões de EUR (-1,3 mil milhões de EUR, ou -1,5 % em comparação com 2020). Esta descida deveu-se principalmente ao aumento dos preços no mercado grossista da eletricidade, que conduziu a uma diminuição dos pagamentos de instrumentos de apoio que complementam os preços de mercado. O declínio dos subsídios às energias renováveis ocorreu também apesar do aumento da capacidade instalada e apoiada de produção de energia de fontes renováveis. Em 2022, os subsídios às fontes de energia renováveis aumentaram apenas ligeiramente, para 87 mil milhões de EUR, situando-se, pela primeira vez desde 2015 abaixo do nível dos subsídios aos combustíveis fósseis¹⁶.

Em 2022, o instrumento típico para a concessão de subsídios às fontes de energia renováveis continuou a ser o *apoio ao rendimento/preços* (57 mil milhões de EUR, 65 % de todos os subsídios às fontes de energia renováveis) através, por exemplo, de medidas como *tarifas de aquisição e prémios de aquisição* ou *quotas de fontes de energia renováveis com certificados negociáveis*. As *transferências diretas* (principalmente subvenções) aumentaram significativamente, atingindo 8 mil milhões de EUR em 2021 (mais 5 mil milhões de EUR do que em 2020) e 9 mil milhões de EUR em 2022. Este aumento deveu-se, em grande medida, ao apoio à produção de energia de fontes renováveis e às infraestruturas de eletricidade incluídas nos planos de recuperação e resiliência dos Estados-Membros, bem como ao aumento do apoio à promoção das energias renováveis e da eficiência energética no aquecimento e arrefecimento.

¹⁶ Nem todos os dados relativos a 2022 estavam disponíveis, por exemplo os relativos aos prémios de aquisição/tarifas de aquisição ou às quotas de fontes de energia renováveis, podendo os valores ser revistos.

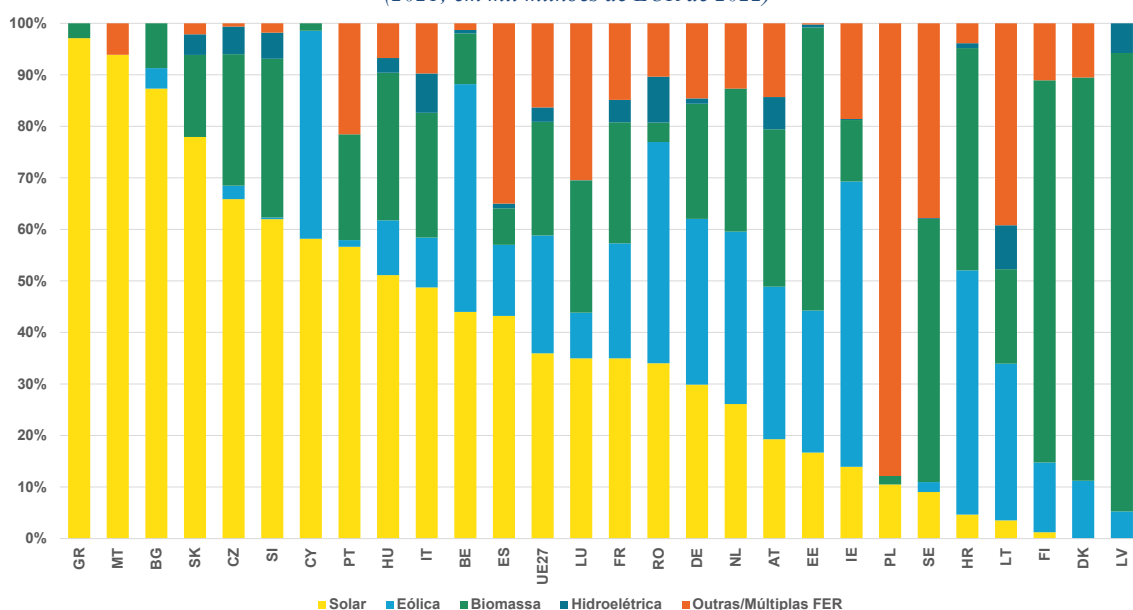
Figura 6: Subsídios às energias renováveis por instrumento (2015-2022; em mil milhões de EUR de 2022)



Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: as estimativas de 2022 estão representadas a sombreado

O apoio às tecnologias renováveis varia significativamente em toda a UE (figura 7), refletindo as prioridades nacionais e o potencial das fontes de energia renováveis. Em todos os Estados-Membros, a energia solar (*energia solar fotovoltaica* e *solar concentrada*) recebeu a maior parte dos subsídios em 2022 (25 mil milhões de EUR), seguida da *energia eólica* e da *biomassa* (15 mil milhões de EUR cada). A *energia hidroelétrica* recebeu o menor apoio financeiro (1,5 mil milhões de EUR em 2022). Foram também amplamente utilizados subsídios não destinados a nenhuma tecnologia renovável específica (24 mil milhões de EUR).

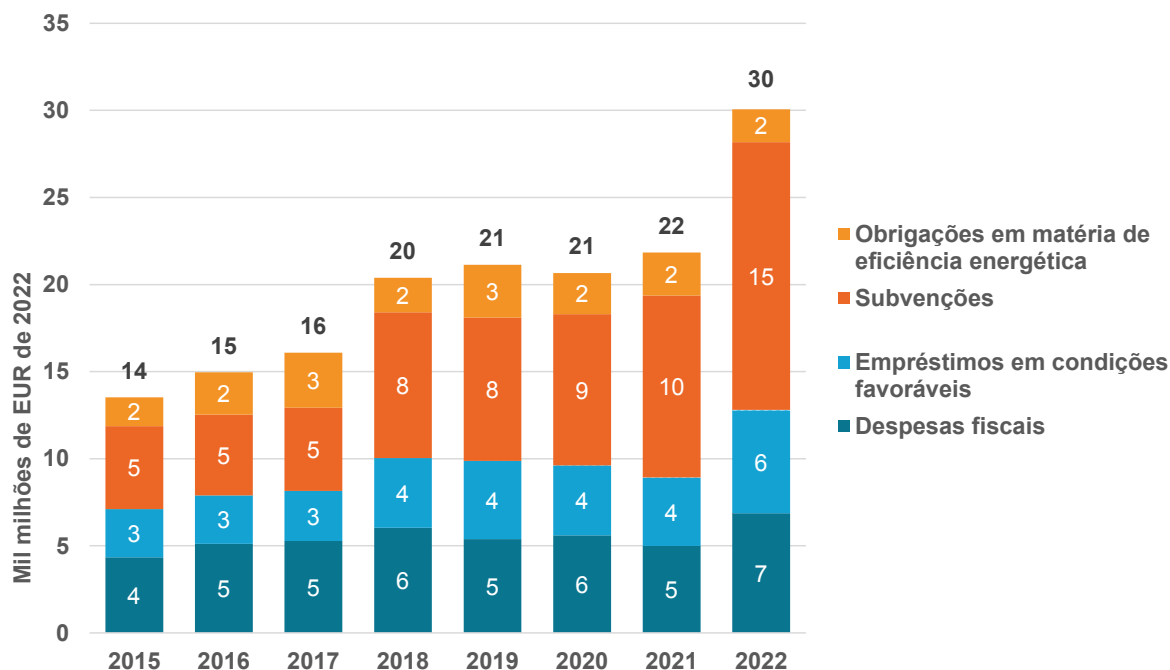
Figura 7: Percentagem de subsídios às fontes de energia renováveis por tecnologia para um determinado Estado-Membro (2021; em mil milhões de EUR de 2022)



Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023

Os **subsídios à eficiência energética** (figura 8) aumentaram desde 2015, tendo atingido 30 mil milhões de EUR em 2022 (mais 8 mil milhões de EUR do que em 2021). As subvenções foram particularmente significativas enquanto instrumento de apoio, representando mais de 50 % de todos os subsídios à eficiência energética em 2022. Em 2021-2022, as subvenções à eficiência energética aumentaram paralelamente à execução dos investimentos no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, seguidas de despesas fiscais, empréstimos em condições favoráveis e obrigações de eficiência energética (23 %, 20 % e 6 % dos subsídios à eficiência energética, respetivamente).

Figura 8: Apoio aos instrumentos de eficiência energética (2022; em mil milhões de EUR de 2022)



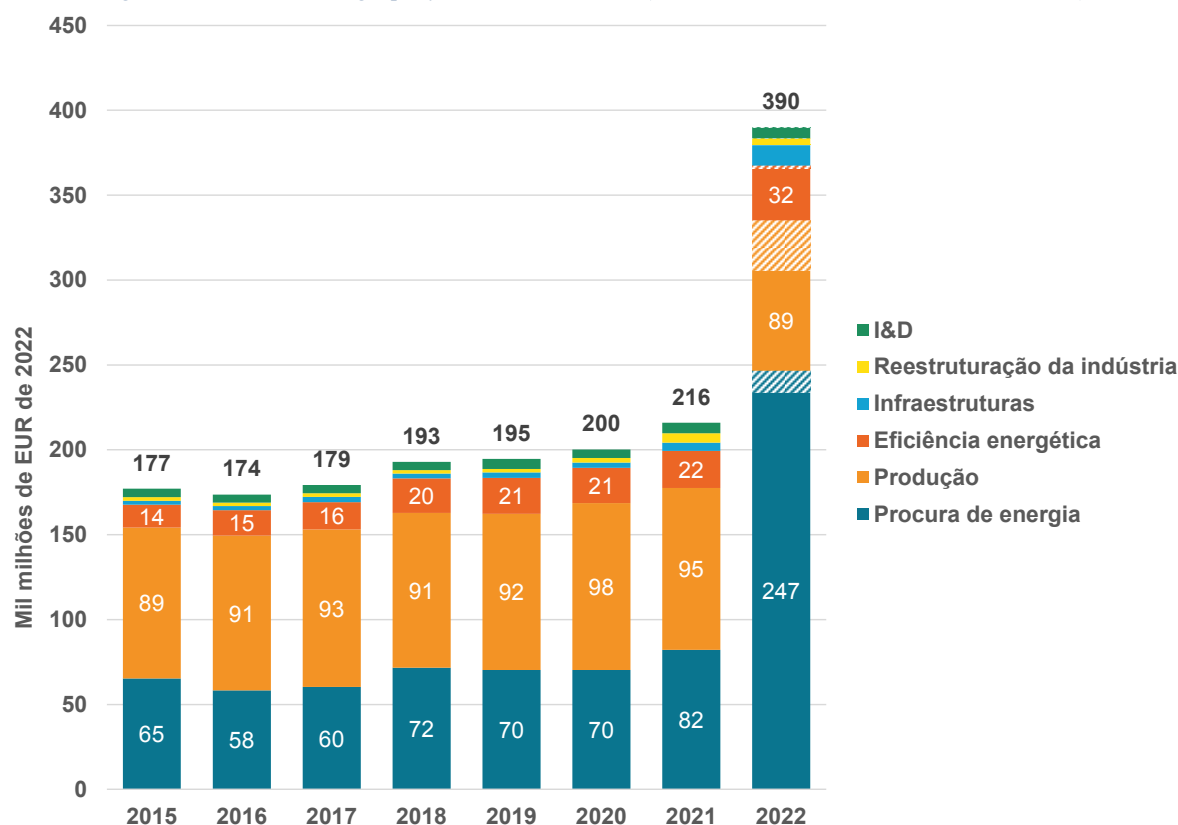
Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023

Os subsídios à **energia nuclear** aumentaram de 4,3 mil milhões de EUR em 2015 para 7,6 mil milhões de EUR em 2021, tendo subsequentemente diminuído para 4,2 mil milhões de EUR em 2022. Este súbito decréscimo deveu-se: i) à diminuição do volume dos mecanismos do mercado de capacidades (em França, Alemanha e Itália), ii) à reduzida disponibilidade do parque nuclear em França e iii) aos pagamentos associados à decisão alemã de encerrar três centrais nucleares no final de 2021. Em 2022, a França (2,3 mil milhões de EUR) e a Alemanha (1,1 mil milhões de EUR) foram responsáveis pela maior parte dos subsídios à energia nuclear na UE.

1.3 Subsídios por finalidade económica

Embora o montante total dos subsídios à energia relativos ao ano de 2022 tenha quase duplicado em comparação com 2021, verificou-se uma diferença significativa nas categorias que contribuíram para este crescimento em função da finalidade económica do subsídio (figura 9).

Figura 9: Subsídios à energia por finalidade económica (2015-2022; em mil milhões de EUR de 2022)



Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: as estimativas de 2022 estão representadas a sombreado

O apoio financeiro destinado à *procura de energia*¹⁷ triplicou em 2022 em comparação com 2021, atingindo 247 mil milhões de EUR. No mesmo período, o apoio às medidas de *eficiência energética* aumentou 50 % (de 21,8 de EUR para 32 mil milhões de EUR), os subsídios ao *desenvolvimento de infraestruturas* aumentaram 250 % (de 4,9 mil milhões de EUR para 12 mil milhões de EUR), enquanto o apoio à *reestruturação da indústria energética* e à *produção de energia* diminuiu 33 % e 7 %, respetivamente.

Os subsídios à **procura de energia** incluem medidas de apoio específicas ou genéricas destinadas a limitar os custos do consumo de energia em vários setores económicos. Estas medidas podem ser aplicadas através de mecanismos, como reduções ou reembolsos fiscais, e abrangem uma vasta gama de setores económicos, desde as indústrias com utilização intensiva de energia até às famílias. Estes tipos de subsídios visam todos os tipos de energia, incluindo as energias renováveis, os combustíveis fósseis, a eletricidade e o aquecimento, independentemente da sua origem.

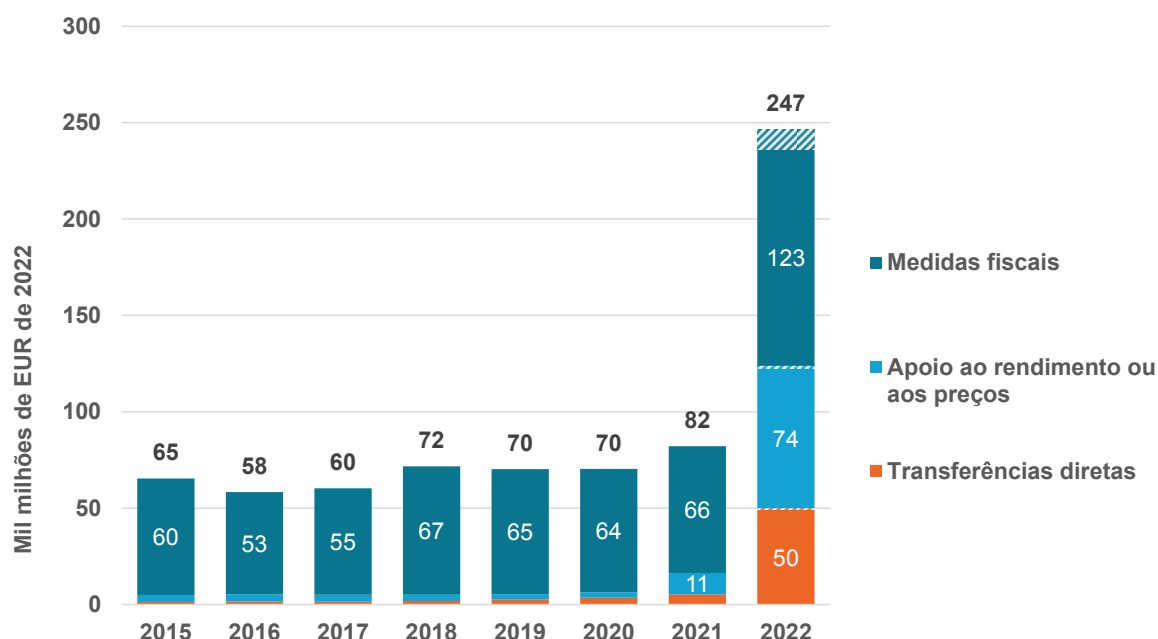
Até 2020, o apoio global dos subsídios à procura de energia aumentou para 70 mil milhões de EUR (figura 10), tendo aumentado 17 % em 2021. Estima-se que este apoio tenha triplicado entre 2021 e 2022, atingindo 247 mil milhões de EUR neste último ano¹⁸. Tratou-se da consequência direta da crise do custo de vida e da instrumentalização do aprovisionamento de

¹⁷ Por exemplo, o apoio à utilização de energia através da redução dos respetivos custos.

¹⁸ Em julho de 2023, a estimativa dos subsídios orientados para a procura incluía 12,6 mil milhões de EUR de pagamentos ainda não confirmados relativos a 2022 (cerca de 5 % do total).

gás pela Rússia, estando principalmente relacionada com as medidas de apoio às políticas adotadas pelos governos desde o final de 2021 e reforçadas em 2022.

Figura 10: Subsídios que apoiam a procura de energia por instrumento (2015-2022; em mil milhões de EUR de 2022)



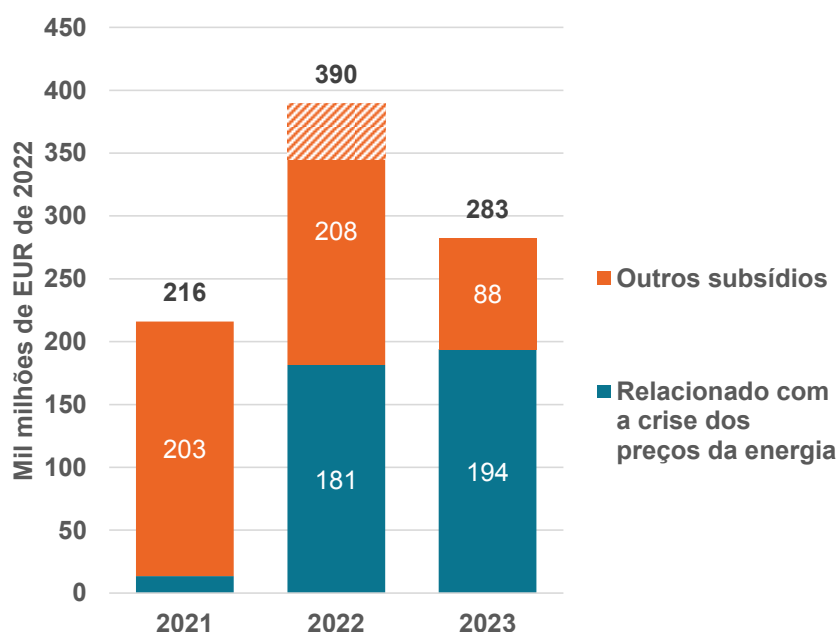
Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: as estimativas de 2022 estão representadas a sombreado

Antes de 2021, as medidas fiscais diretas representavam mais de 90 % do total dos subsídios à procura de energia. No entanto, desde 2021, as transferências diretas e as garantias de preços no consumidor (apoio ao rendimento ou aos preços) foram retomadas no âmbito das medidas políticas, alterando o equilíbrio entre estes instrumentos de promoção da procura de energia. Em 2022, as despesas fiscais representaram 50 % (123 mil milhões de EUR) do apoio global à procura de energia, seguidas dos apoios aos preços e das garantias de preços (30 %, 74 mil milhões de EUR), bem como das transferências diretas (20 %, 50 mil milhões de EUR).

1.4 Ênfase nas medidas de subvenção relacionadas com a crise dos preços da energia

A Comissão Europeia tem vindo a trabalhar em conjunto com os Estados-Membros para fazer face à crise energética, nomeadamente com vista a: i) assegurar o recurso a fontes de energia alternativas, ii) reduzir a procura de energia para compensar a insuficiência do fornecimento de gás russo, iii) utilizar mais as energias renováveis, e iv) aumentar a eficiência energética. Além da execução de medidas introduzidas a nível da União ou viabilizadas por quadros a nível da União, os Estados-Membros adotaram igualmente medidas adaptadas a nível nacional para proteger os seus cidadãos e a sua economia dos preços prejudiciais da energia. (figura 11).

Figura 11: Importância dos subsídios à energia para a crise dos preços da energia (2021-2023; em mil milhões de EUR de 2022)

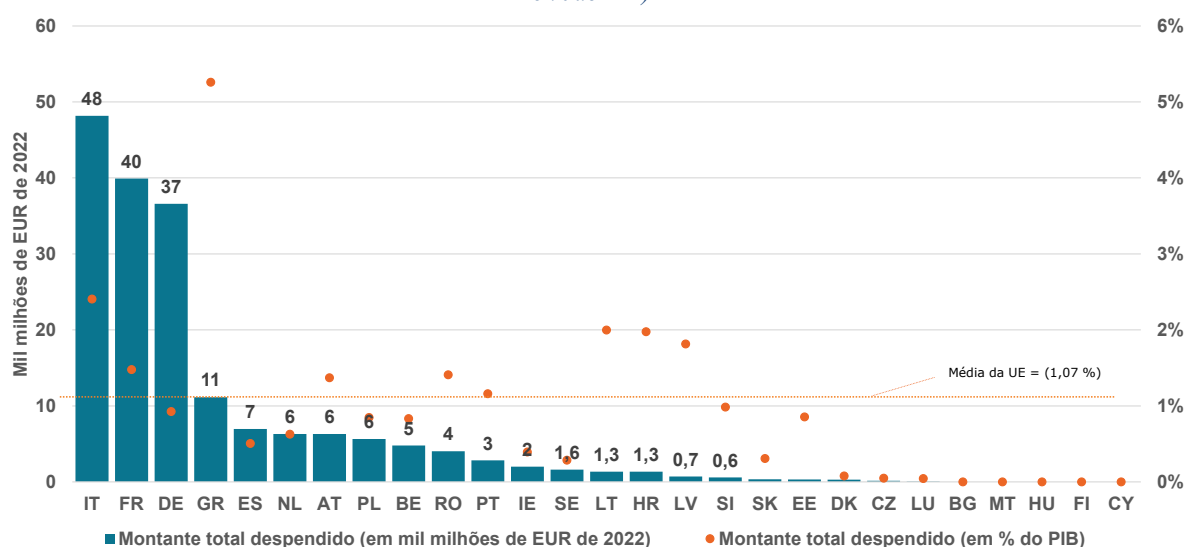


Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023

Através destas novas medidas nacionais, os Estados-Membros disponibilizaram, em 2022, um montante estimado em 181 mil milhões de EUR em subsídios para este efeito, o que representa quase 50 % do total dos subsídios à energia na UE27 nesse ano. Os dados iniciais relativos a 2023 mostram uma continuação deste apoio, mas apenas a médio prazo: prevê-se que quase 80 % dos pagamentos ao abrigo destas medidas terminem antes de 2025, enquanto 20 % dos pagamentos têm uma data-limite prevista posterior a 2025 ou não têm qualquer data-limite.

Os subsídios destinados às medidas para fazer face à crise energética representaram 1,12 % do PIB da UE em 2022. A Itália, a França e a Alemanha foram responsáveis por quase 70 % do total desta despesa (figura 12). Relativamente ao seu PIB, a Grécia foi o Estado-Membro da UE que mais gastou em 2022 para fazer face aos preços da energia (5,3 % do PIB).

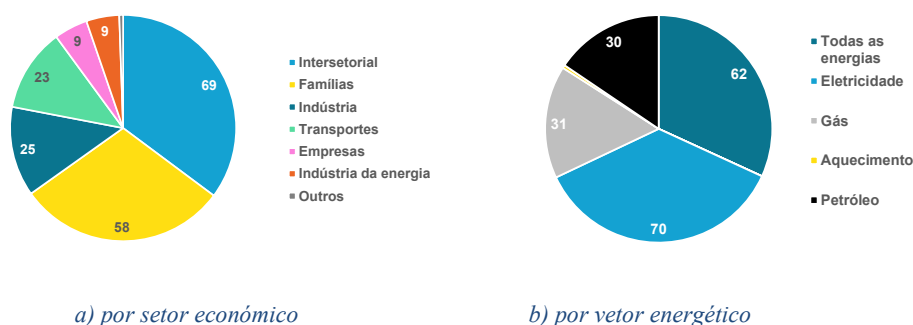
Figura 12: Subsídios para fazer face ao aumento dos preços da energia, por país, em 2022 (em mil milhões de EUR de 2022 e % do PIB)



Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023

A figura 13.a) mostra que, no período de 2021-2022, a maior parte dos subsídios específicos se destinavam às *famílias* (58 mil milhões de EUR, 30 % do apoio total à crise), seguindo-se as *empresas* e as *indústrias* (34 mil milhões de EUR, 18 %) e o setor dos transportes (23 mil milhões de EUR, 12 %). Um montante significativo (69 mil milhões de EUR, 33 % do apoio total à crise) não foi direcionado e abrangeu vários setores.

Figura 13: Repartição dos subsídios para fazer face aos aumentos dos preços da energia em 2021-2022 (em mil milhões de EUR de 2022)



Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023

No que respeita aos vetores energéticos (figura 13.b), a eletricidade foi o principal beneficiário, tendo recebido mais de um terço (70 mil milhões de EUR) do apoio financeiro em 2021-2022. Os subsídios ao gás e ao petróleo representaram 60 mil milhões de EUR, enquanto 62 mil milhões de EUR foram atribuídos à energia produzida a partir de uma combinação de fontes de combustíveis fósseis e hipocarbónicas ou de fontes desconhecidas («Todas as energias»).

Os governos europeus tomaram medidas especiais em resposta à crise no intuito de prestar apoio substancial diretamente às empresas do setor da energia. Por exemplo, na Alemanha, a Uniper foi apoiada através de uma injeção de capital (34 mil milhões de EUR), enquanto em França a EDF foi renacionalizada (9,4 mil milhões de EUR). Uma vez que o objetivo final

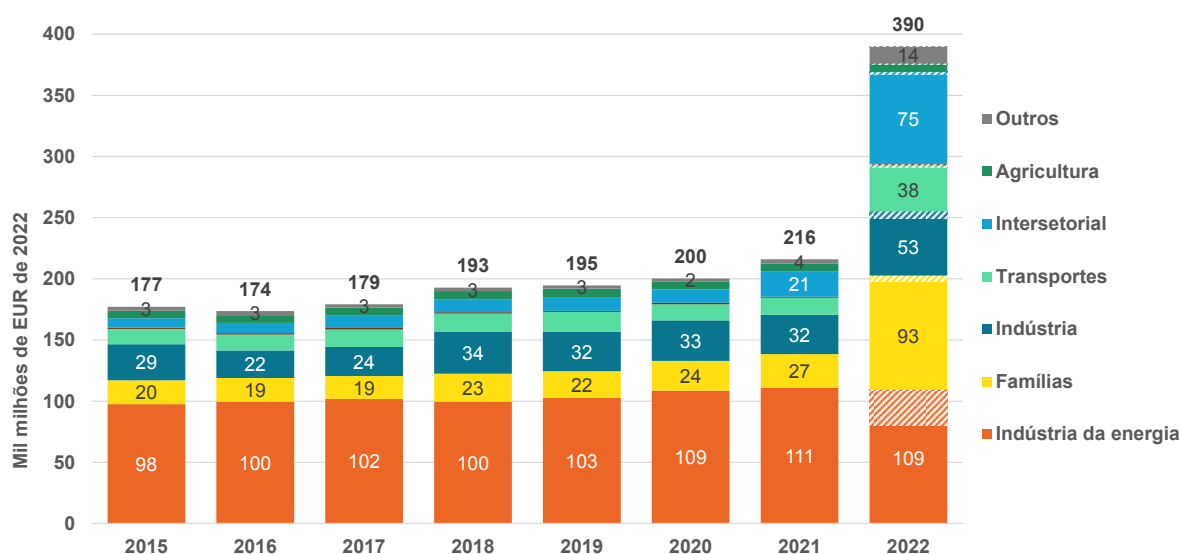
destas medidas era garantir a segurança do aprovisionamento, bem como preços mais baixos para os clientes ou para o mercado grossista, não foram incluídas na base de dados dos subsídios.

1.5 Subsídios por setor económico beneficiário

A *indústria da energia* foi o setor económico mais subvencionado em 2021, tendo recebido mais de metade (111 mil milhões de EUR, 51 %) dos subsídios à energia nesse ano, dos quais 61 mil milhões de EUR foram tarifas de aquisição/prémios de aquisição¹⁹ (não diferenciados na figura 14). O segundo e o terceiro maiores beneficiários de subsídios à energia foram outros *setores industriais* (32 mil milhões de EUR, 15 %) e as *famílias* (27 mil milhões de EUR, 13 %)²⁰.

Os dados relativos a 2022 mostram uma alteração significativa da composição dos subsídios. O apoio às *famílias* aumentou (registando uma subida de 240 % a partir de 2021, para 94 mil milhões de EUR em 2022, ou seja, 24 % de todos os subsídios à energia nesse ano). Os subsídios *intersectoriais* foram a segunda categoria mais importante (75 mil milhões de EUR, 20 %), enquanto a *indústria* recebeu apenas um aumento moderado do apoio entre 2021 e 2022 (53 mil milhões de EUR, 13 %). Em contrapartida, a *indústria da energia* recebeu ligeiramente menos subsídios em 2022 (109 mil milhões de EUR) do que em 2021, tendo a respetiva percentagem do total de subsídios diminuído de 50 % para 28 % entre 2021 e 2022.

Figura 14: Subsídios à energia por setor económico na UE27 (2015-2022; em mil milhões de EUR de 2022)



Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: as estimativas de 2022 estão representadas a sombreado

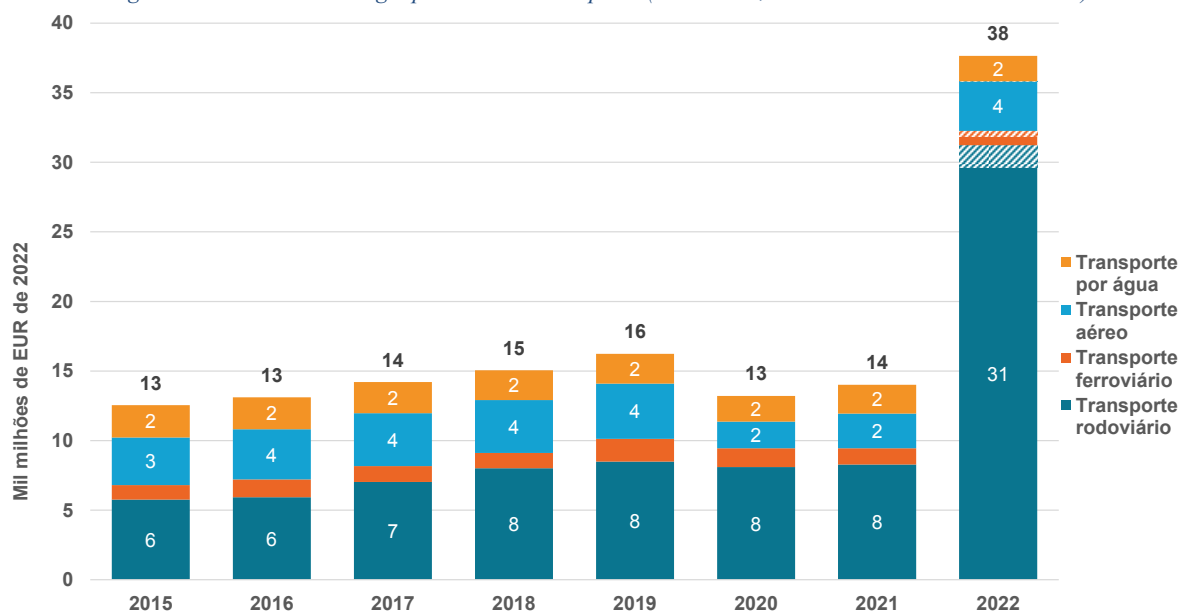
Estima-se que os subsídios ao setor dos transportes (figura 14) tenham aumentado para cerca de 38 mil milhões de EUR em 2022 (+155 % ou +24 mil milhões de EUR em comparação com 2021). O transporte rodoviário continua a ser, de longe, o maior beneficiário,

¹⁹ As obrigações em matéria de tarifas de aquisição, prémios de aquisição e fontes de energia renováveis estão incluídas por convenção na indústria da energia, embora esses pagamentos possam conceder benefícios a intervenientes externos a esta indústria.

²⁰ O setor da *indústria* não inclui a *extração mineira* e a *construção*. Os setores das *empresas*, da *construção*, do *setor público* e dos *serviços* foram agrupados sob a denominação «Outros», uma vez que o seu montante para 2020 é inferior a mil milhões de euros.

representando 83 % dos subsídios aos transportes (31 mil milhões de EUR). Seguem-se o transporte aéreo (3,6 mil milhões de EUR), o transporte por água (1,8 mil milhões de EUR) e o transporte ferroviário (mil milhões de EUR).

Figura 15: Subsídios à energia por modo de transporte (2015-2021; em mil milhões de EUR de 2021)



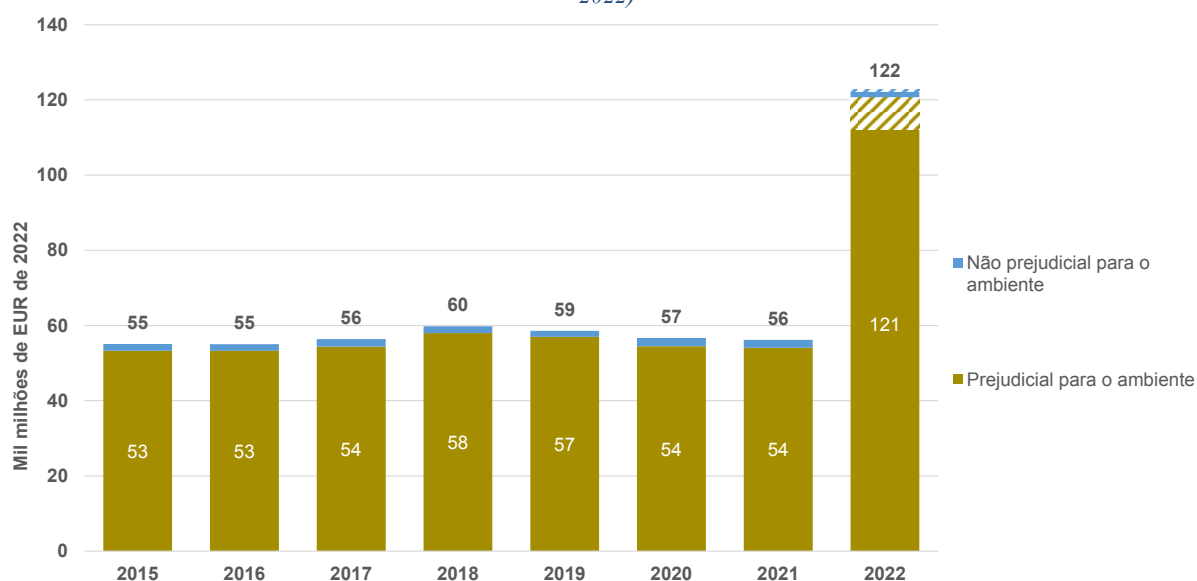
Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: as estimativas de 2022 estão representadas a sombreado

1.6 Subsídios por impacto ambiental

A União Europeia, enquanto parte no Quadro Mundial para a Biodiversidade²¹, aceitou «identificar até 2025, e eliminar total ou gradualmente ou reformar os incentivos, incluindo subsídios, prejudiciais à biodiversidade.» A Comissão está a preparar uma metodologia para inventariar estes subsídios e o presente relatório constitui uma primeira tentativa para avaliar o impacto ambiental dos subsídios à energia e, mormente, aos combustíveis fósseis. No presente relatório, a avaliação dos subsídios relacionados com a energia e prejudiciais para o ambiente centra-se nos subsídios aos combustíveis fósseis, que são identificados como prejudiciais se a redução do preço ou do custo que determinam incentivar a manutenção ou o aumento da disponibilidade e/ou utilização de combustíveis fósseis, independentemente de estas serem atenuadas ou não.

²¹ <https://www.cbd.int/gbf/targets/>

Figura 16: Subsídios aos combustíveis fósseis na UE27 por impacto ambiental (2015-2022; em mil milhões de EUR de 2022)

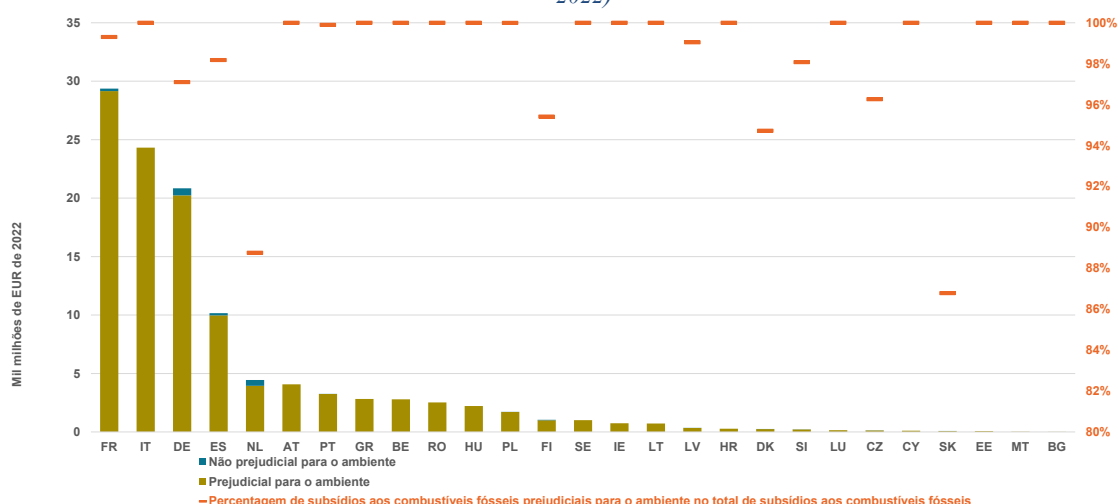


Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: as estimativas de 2022 estão representadas a sombreado

A figura 16 mostra que a *esmagadora maioria* dos subsídios aos combustíveis fósseis (98 % em 2022, ou 120 mil milhões de EUR) é considerada prejudicial para o ambiente. O montante dos subsídios aos combustíveis fósseis considerados não prejudiciais para o ambiente é de cerca de 3 mil milhões de EUR. A maioria destes subsídios não prejudiciais diz respeito à compensação de empresas e trabalhadores pela redução ou encerramento de minas de carvão e centrais elétricas a carvão, ou ao financiamento da reabilitação das zonas onde esses encerramentos ocorreram.

Os dados preliminares mostram (figura 17) que, em 2022, a maior parte dos subsídios aos combustíveis fósseis considerados não prejudiciais para o ambiente foram concedidos pela Alemanha (0,6 mil milhões de EUR), seguida dos Países Baixos (0,5 mil milhões de EUR), França e Espanha (0,2 mil milhões de EUR cada). Em dezoito Estados-Membros, 100 % dos subsídios aos combustíveis fósseis foram considerados prejudiciais para o ambiente.

Figura 17: Subsídios aos combustíveis fósseis por Estado-Membro e por impacto ambiental (em mil milhões de EUR de 2022)



Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023

1.7 Planos nacionais em matéria de subsídios

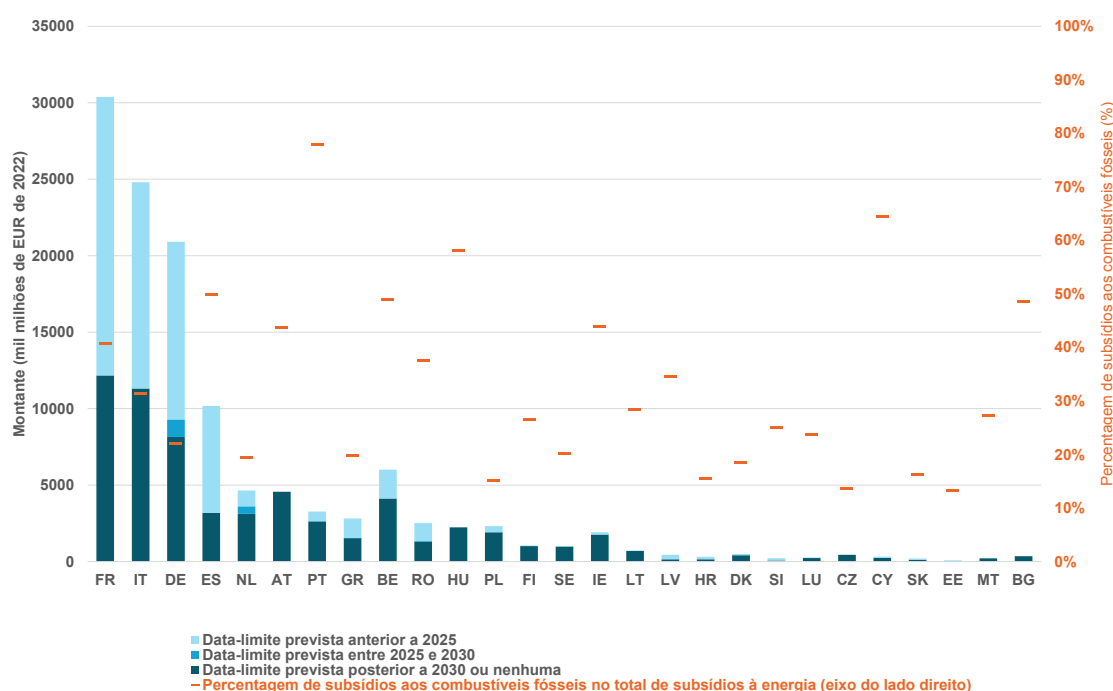
Esta secção centra-se nos planos nacionais de eliminação progressiva dos subsídios aos combustíveis fósseis nos Estados-Membros, publicados a partir de agosto de 2023²². O Programa Geral de Ação da União para 2030 em Matéria de Ambiente, também conhecido como 8.º Programa de Ação em matéria de Ambiente, exige que a Comissão e/ou os Estados-Membros eliminem progressivamente os subsídios prejudiciais para o ambiente e os subsídios aos combustíveis fósseis, em especial, «fixando um prazo para a eliminação progressiva dos subsídios aos combustíveis fósseis, em consonância com a ambição de limitar o aquecimento mundial a 1,5 °C»²³.

De acordo com os dados de 2022 (figura 18), 47 % (58 mil milhões de EUR) dos subsídios aos combustíveis fósseis (123 mil milhões de EUR) tinham uma data-limite prevista anterior a 2025. Apenas cerca de 1 % (1,7 mil milhões de EUR) dos subsídios aos combustíveis fósseis têm uma data-limite a médio prazo (2025-2030). Para os restantes 52 % (64 mil milhões de EUR), não existe ainda uma data-limite ou a data-limite foi fixada após 2030.

²² A análise baseia-se nos anexos VIII e XV atualizados dos projetos de relatórios nacionais de progresso em matéria de energia e de clima.

²³ Artigo 3.º, alínea h), subalínea i), da Decisão (UE) 2022/591 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de abril de 2022, relativa a um Programa Geral de Ação da União para 2030 em Matéria de Ambiente.

Figura 18: Subsídios aos combustíveis fósseis até à data-limite e em percentagem do total dos subsídios à energia (%) em 2021



Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023

Quase todos os Estados-Membros da UE tencionam abandonar os combustíveis fósseis. No entanto, na maioria dos Estados-Membros, esta intenção ainda não se traduziu em planos concretos. É no setor da energia que os Estados-Membros têm os planos mais concretos para reduzir a sua dependência dos combustíveis fósseis, especialmente do carvão. Oito Estados-Membros estabeleceram igualmente datas para a eliminação progressiva do aquecimento baseado em combustíveis fósseis nos edifícios. No caso dos outros setores económicos (indústria, transportes e agricultura), verifica-se uma ausência praticamente total de datas-limite para a utilização de combustíveis fósseis.

Por último, embora o montante dos subsídios aos combustíveis fósseis tenha mais do que duplicado em 2022 em comparação com 2021 devido às medidas de apoio em resposta à crise energética, a esmagadora maioria destas medidas é temporária e tem uma data-limite a curto prazo. É pouco provável que a crise energética conduza a uma inversão dos esforços envidados até à data pelos Estados-Membros para reduzir os subsídios aos combustíveis fósseis.

Não obstante, será importante continuar a acompanhar os subsídios temporários aos combustíveis fósseis, a fim de limitar os impactos negativos suscetíveis de reduzir os incentivos ao investimento na eficiência energética e nas energias renováveis.

A este respeito, é crucial uma maior transparência em relação às datas-limite para os subsídios aos combustíveis fósseis por parte dos Estados-Membros. A ausência de informações sobre as datas-limite para estes subsídios torna difícil avaliar se a UE está no bom caminho para eliminar progressivamente os subsídios aos combustíveis fósseis em consonância com a ambição de limitar o aquecimento global a 1,5 °C.

2. Conclusões

Os recentes preços extraordinariamente elevados da energia tornaram necessário tomar iniciativas políticas audaciosas na União Europeia para atenuar o impacto social da crise energética. As medidas temporárias e excepcionais para fazer face à crise energética afetaram fortemente as tendências dos subsídios à energia. O recente aumento dos preços da energia também afetou os tipos de medidas utilizadas para conceder os subsídios e disponibilizar as tecnologias promovidas pelos subsídios, conduzindo a um aumento significativo dos subsídios aos combustíveis fósseis desde 2022 para atenuar as elevadas faturas de energia entre os consumidores.

Este aumento dos subsídios à energia não conduziu a um maior consumo de energia. A procura global de energia diminuiu em 2022 em comparação com os níveis anteriores à COVID-19. Todos os agentes económicos reduziram a sua procura de gás em 17 %²⁴, destacando-se as famílias e a indústria (reduções de 50 % e 43 %, respetivamente), em reação aos preços mais elevados e às medidas políticas de incentivo à redução da procura. A UE continuou a apoiar os investimentos em eficiência energética e tomou medidas adicionais significativas neste domínio com a reformulação da Diretiva Eficiência Energética.

A prioridade de proteger os consumidores da UE do choque das faturas de energia justificou o fim da longa tendência decrescente dos subsídios à energia. No entanto, se as medidas temporárias forem prorrogadas a médio prazo, o impacto poderá ser negativo e duradouro, reduzindo os incentivos de mercado aos investimentos na eficiência energética e nas energias renováveis, incluindo soluções de aquecimento não poluente, como as bombas de calor.

A UE enveredou de forma decisiva por uma transição energética para alcançar a neutralidade climática até 2050. A economia de energia e a redução da dependência dos combustíveis fósseis nos setores residencial, da energia, dos transportes e da indústria devem ajudar a UE de várias formas: i) reduzindo as importações de combustíveis fósseis, ii) acelerando a transição para as energias limpas; e iii) melhorando a segurança do aprovisionamento de energia da UE. A transição energética deve, por conseguinte, conduzir a uma redução dos subsídios aos combustíveis fósseis e a uma reorientação significativa do apoio na forma de subsídios às energias renováveis e à eficiência energética.

Embora a situação dos mercados mundial e europeu da energia tenha estabilizado em comparação com os piores tempos da crise energética em 2022, os preços de alguns combustíveis (como o gás natural) podem manter-se voláteis e a um nível relativamente elevado durante alguns anos em comparação com os níveis anteriores à crise. Esta circunstância, juntamente com a substituição das tecnologias de combustíveis fósseis por soluções mais sustentáveis, deverá conduzir, a médio prazo, a um declínio significativo do consumo de combustíveis fósseis (e dos respetivos subsídios). Considerações políticas relativas à acessibilidade dos preços poderão justificar medidas temporárias de apoio às famílias e à indústria. No entanto, a longo prazo, a transição energética permitirá que as tecnologias de eficiência energética e de energias renováveis reorientem cada vez mais o apoio em detrimento dos subsídios aos combustíveis fósseis prejudiciais para o ambiente.

²⁴ Comparação do consumo de gás no período de agosto de 2022 a junho de 2023 com a média de cinco anos.