

Bruxelas, 14.10.2020
COM(2020) 950 final

ANNEX 2

ANEXO

do

RELATÓRIO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

**Relatório de 2020 sobre o estado da União de Energia, em conformidade com o
Regulamento (UE) 2018/1999 relativo à Governação da União da Energia e da Ação
Climática**

Anexo – Subsídios ao setor da energia na UE

1. Introdução

Nos termos do Regulamento relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática («Regulamento Governação»), incumbe à Comissão elaborar anualmente um relatório sobre «os progressos realizados pelos Estados-Membros na eliminação gradual dos **subsídios ao setor da energia**, sobretudo às **fontes de energia fósseis**»¹.

O presente anexo dá resposta a essa incumbência, relatando os esforços da UE para eliminar gradualmente os subsídios em causa, em consonância com os compromissos assumidos no âmbito do Acordo de Paris², as conclusões e os compromissos no âmbito do G7³ e do G20⁴ e em conformidade com o princípio de «não prejudicar» consagrado na Comunicação Pacto Ecológico Europeu, retomado no instrumento Next Generation EU.

A monitorização e a análise dos subsídios é importante porque medidas de subvenção podem influenciar a adoção de novas tecnologias no setor energético e o consumo de energia proveniente de cada uma das diversas fontes, podendo traduzir-se num fardo significativo para os consumidores domésticos e as empresas. Consoante a forma como são estruturados, os subsídios podem constituir um obstáculo à promoção da integração do sistema energético – e, mais genericamente, à descarbonização deste – ou favorecê-la. Os preços da energia também são afetados, pois os subsídios podem ter consequências no rendimento dos consumidores de energia e na oferta de produtos energéticos.

Os subsídios aos combustíveis fósseis são dispendiosos para os orçamentos públicos e prejudicam a transição ecológica. Em muitos casos, têm um efeito contrário ao dos incentivos aos investimentos em tecnologias ecológicas e não contribuem para colocar todas as fontes de energia (incluindo as renováveis) num plano de igualdade. A fim de apoiar os esforços empreendidos no sentido da eliminação gradual dos subsídios aos combustíveis fósseis, a Comissão e os Estados-Membros intensificaram, nos últimos anos, o processo de observação dos subsídios ao setor da energia, em especial no tocante aos combustíveis fósseis. Este relatório baseia-se, portanto, em duas fontes: a primeira é constituída por um estudo muito completo elaborado para a Comissão (adiante designado por «estudo»)⁵ que abrange os Estados-Membros da UE e todas as principais fontes de energia nos diversos setores económicos; a segunda é constituída por informações referentes a subsídios no setor da energia fornecidas pelos Estados-Membros nos planos nacionais em matéria de energia e de clima, em especial no tocante aos combustíveis fósseis e aos progressos realizados na eliminação gradual dos mesmos.

Este anexo examina vários tipos de subsídios, incluindo medidas relacionadas com a produção e a procura de energia, a eficiência energética, as infraestruturas e Investigação e Desenvolvimento. Ilustra a situação dos subsídios nos setores energético, dos transportes e da indústria e no tocante aos consumidores domésticos. Todavia, os subsídios de que os Estados-Membros deram conta nos seus planos nacionais em matéria de energia e de clima

¹ Artigo 35.º, alínea n), do Regulamento relativo à Governação da União da Energia (2018/1999/UE).

² https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf.

³ Declaração dos dirigentes do G7: <https://www.mofa.go.jp/files/000160266.pdf>.

⁴ Declaração da Cimeira do G20 de Pittsburgh: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html#energy>.

⁵ *Study on energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments* (https://ec.europa.eu/energy/studies_main/final_studies/study-energy-costs-taxes-and-impact-government-interventions-investments_en), adiante designado por «estudo da Comissão».

correspondem apenas a uma parte, o que é consequência do facto de não existir atualmente nenhuma definição normalizada de subsídio ao setor da energia extensível a toda a União Europeia, deixando aos Estados-Membros uma margem apreciável na comunicação de práticas. Em vários desses planos, estão omissas informações referentes a subsídios ou as que existem estão fragmentadas.

O relatório deste ano confirma que, apesar da evolução positiva em alguns Estados-Membros, o montante global dos subsídios ao setor da energia – em especial aos combustíveis fósseis – que afetam negativamente a consecução da neutralidade climática e os objetivos mais vastos do Pacto Ecológico, como a qualidade do ar e a saúde, continua a aumentar ligeiramente. Todavia, alguns Estados-Membros – Áustria, Dinamarca, Estónia e Hungria – contrariaram esta tendência geral e reduziram significativamente os seus subsídios a combustíveis fósseis.

A pandemia da COVID-19 exigiu a adoção de medidas capazes de garantir uma recuperação resiliente nos Estados-Membros da UE. Não estão disponíveis dados com solidez probatória que permitam avaliar o impacto da COVID-19 nos subsídios. Estimativas preliminares parecem, porém, indicar que a crise pode ter gerado subsídios adicionais ao setor da energia, incluindo a combustíveis fósseis.

O relatório do próximo ano abordará este assunto com mais pormenor.

2. Subsídios ao setor da energia na UE, incluindo a combustíveis fósseis

2.1. Subsídios ao setor da energia na UE

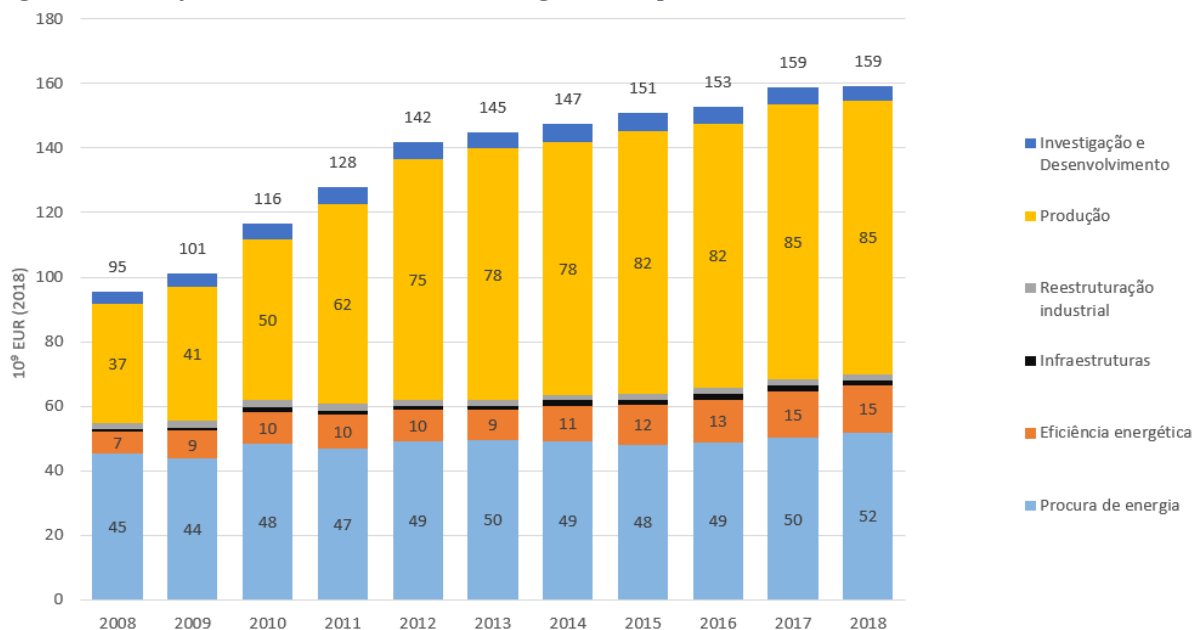
No presente relatório, tomando por base o mesmo conceito utilizado no estudo da Comissão, considera-se que existem subsídios ao setor da energia em caso de contribuição financeira de alguma entidade estatal ou pública do território do Estado-Membro⁶. Podem ser concedidos subsídios ao setor da energia de diversas maneiras, como a transferência direta de fundos (por exemplo subvenções ou empréstimos), receitas estatais não cobradas (por exemplo créditos ou incentivos fiscais), o fornecimento de bens ou serviços, pagamentos a mecanismos de financiamento ou apoios ao rendimento ou a preços.

Globalmente, em 2018, o **valor total dos subsídios na UE ao setor da energia** foi estimado em 159 000 milhões de euros⁷. Estes subsídios têm vindo a aumentar na última década, embora com alguma desaceleração, pois aumentaram apenas 5 % desde 2015. Embora o crescimento dos subsídios na última década se tenha devido, especialmente, ao apoio às fontes de energia renováveis, o aumento verificado neste domínio desde 2015 foi de apenas 4 %. Os subsídios à eficiência energética aumentaram 21 % desde 2015, tendo contribuído para investimentos destinados a moderar a procura de energia. No mesmo período, os subsídios à procura de energia, que incentivam o consumo (por exemplo sob a forma de reduções fiscais ou de apoios ao rendimento), aumentaram 8 %.

⁶ Com base nos conceitos definidos pelo Acordo da Organização Mundial do Comércio (OMC) sobre as Subvenções e as Medidas de Compensação (https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_e.htm).

⁷ Fonte: Estudo da Comissão.

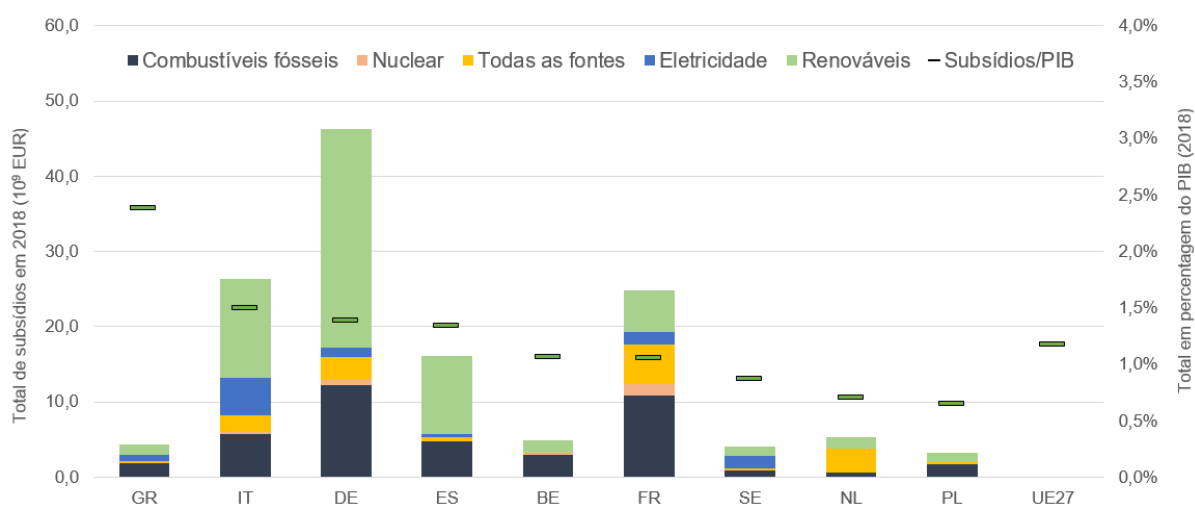
Figura 1 – Evolução dos subsídios ao setor da energia na UE, por finalidade.

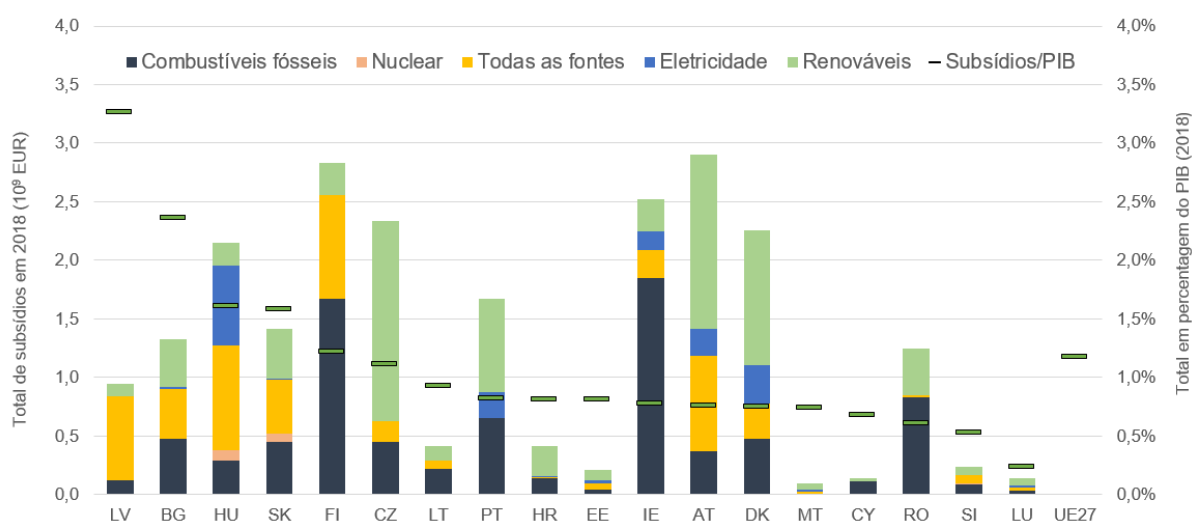


Fonte: *Study on energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments.*

Em 2018, a relação entre os subsídios ao setor da energia e o PIB variou entre 3,3 %, na Letónia, e 0,2 %, no Luxemburgo, sendo a média da UE de 1,2 %. Todavia, os principais tipos de subsídios também foram diferentes. Na Letónia, por exemplo, os subsídios apoiaram sobretudo medidas de eficiência energética, ao passo que na Alemanha quase dois terços do valor total dos subsídios se destinaram a apoiar fontes de energia renováveis. Na Bélgica, Finlândia, França, Grécia, Irlanda e Polónia, a maior proporção destinou-se aos combustíveis fósseis (embora, em valor absoluto, os subsídios a combustíveis fósseis em França tenham sido ligeiramente inferiores aos atribuídos na Alemanha).

Figura 2 – Subsídios nos Estados-Membros da UE em 2018 ao setor da energia, em montante absoluto e em percentagem do PIB.





Fonte: *Study on energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*. Por «eletricidade» entende-se apoio específico geral não tecnológico à eletricidade; «todas as fontes de energia» refere-se a medidas que não puderam ser associadas a uma única tecnologia (ou apoio a múltiplas tecnologias).

A maior parte dos subsídios atribuídos em 2018⁸ foram-no no setor energético (92 000 milhões de euros), seguindo-se o setor industrial (20 000 milhões de euros), os consumidores domésticos (17 000 milhões de euros), os transportes (13 000 milhões de euros) e a agricultura (5 000 milhões de euros).

As fontes de energia renováveis receberam quase três quartos dos subsídios no setor energético, o que é revelador da importância que continuam a ter esses subsídios no apoio à implantação de fontes de energia renováveis naquele setor. Nos últimos anos, a importância dos instrumentos de subvenção tem diminuído no caso dos novos projetos, sobretudo devido aos custos de investimento em queda da produção eólica e solar, que se traduziu num menor crescimento dos subsídios atribuídos na UE a fontes de energia renováveis. As três tecnologias mais importantes de aproveitamento de fontes de energia renováveis (solar, eólica e biomassa) receberam, respetivamente, 30 %, 22 % e 16 % dos subsídios ao setor energético.

Os três instrumentos de subvenção mais importantes na promoção de **fontes de energia renováveis** foram as tarifas de alimentação (que ainda representam 70 % do total dos subsídios atribuídos a fontes de energia renováveis⁹), os prémios de alimentação e as quotas de fontes de energia renováveis com certificado de comercialização. Além de a terem no setor energético, as fontes de energia renováveis também têm importância nos transportes, representando os subsídios relacionados com biocombustíveis cerca de 10 % dos atribuídos a este setor.

⁸ A importância das várias finalidades dos subsídios difere de setor económico para setor económico. Os subsídios de apoio à produção de energia (por exemplo tarifas de alimentação) e à infraestrutura energética quase se circunscreveram ao setor energético, ao passo que os subsídios ao consumo (procura de energia, por exemplo isenções fiscais concedidas a combustíveis) foram característicos de setores consumidores de energia como o setor industrial, os transportes, os consumidores domésticos e a agricultura. Os subsídios à eficiência energética repartiram-se mais uniformemente pelos diversos setores.

⁹ A persistência de subsídios elevados sob a forma de tarifas de alimentação é um legado de mecanismos pretéritos, pois esta forma de apoio já não é apoiada (com exceção dos pequenos produtores).

Em 2018, a **eficiência energética** recebeu cerca de 9 % dos subsídios concedidos na UE ao setor da energia. Os principais destinatários foram os consumidores domésticos. Ao nível da UE, os subsídios à eficiência energética representaram apenas 0,1 % do PIB, tendo atingido 2,4 % da Letónia e 0,7 % na Hungria e na Bulgária. A eficiência energética, em especial nos setores residencial e industrial, contribui para o cumprimento dos objetivos climáticos, ao contrário do que sucede ao subsidiar-se a procura e o consumo de combustíveis fósseis.

Dentre os subsídios específicos, os **mecanismos de pagamento de capacidade**¹⁰ receberam cerca de 2 200 milhões de euros em 2018, tendo-se mantido estáveis, à volta de 2 000 milhões de euros, nos últimos anos.

No tocante aos principais destinatários dos subsídios, em 2018 os **consumidores domésticos** receberam cerca de 11 % do total, sobretudo sob a forma de subsídios à procura de energia ou à eficiência energética e de apoio ao consumo de eletricidade.

O panorama extraído dos **planos nacionais em matéria de energia e de clima** é bastante heterogéneo no tocante a subsídios. Em oito deles, os subsídios não estão quantificados e quatro outros planos não têm nenhuma informação sobre subsídios. Quatro Estados-Membros só apresentaram informações parciais. Apenas seis Estados-Membros (Alemanha, Áustria, Espanha, França, Letónia e Lituânia) apresentaram no plano um calendário de eliminação gradual (de pelo menos parte) dos subsídios que concedem. Quatro Estados-Membros (Chéquia, Croácia, Finlândia e Malta) informaram explicitamente de que não preveem eliminar os subsídios que favorecem a transição energética.

Os subsídios ao setor da energia identificados nos planos nacionais em matéria de energia e de clima que contêm as informações necessárias totalizaram 55 000 milhões de euros – um terço do montante contabilizado no estudo. O número de medidas identificadas no estudo é muito maior do que o sugerido pelos planos nacionais em matéria de energia e de clima. Afigura-se que os Estados-Membros adotaram interpretações diversas sobre o modo de comunicar subsídios ao setor da energia. Se alguns deles comunicaram dados referentes a 2018 ou 2019, outros fizeram-no em relação a períodos anteriores e uns tantos não especificaram o ano a que se referiam os dados.

Para que os relatórios sobre os progressos realizados na eliminação gradual dos subsídios ao setor da energia sejam abrangentes e tenham significado, nomeadamente no tocante aos combustíveis fósseis, as lacunas de dados e as incoerências na elaboração dos mesmos não poderão subsistir nos futuros planos atualizados e relatórios de progressos, devendo transmitir-se para o efeito aos Estados-Membros orientações claras sobre como devem elaborar estes relatórios.

2 2. Subsídios a combustíveis fósseis na UE

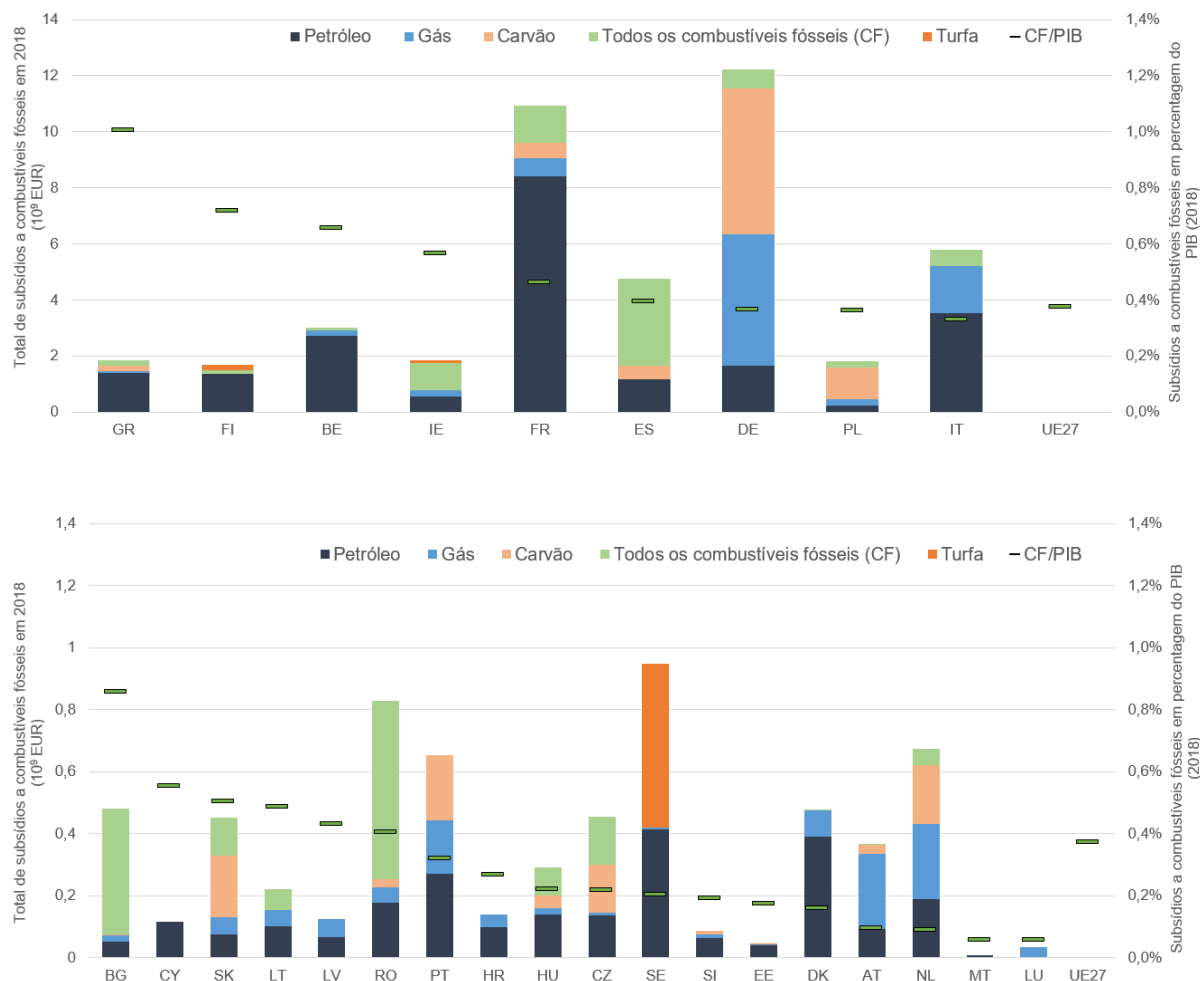
Os **subsídios a combustíveis fósseis**, que representaram 50 000 milhões de euros em 2018¹¹, mantiveram-se relativamente estáveis na última década, tendo atingido um máximo em 2012 (53 000 milhões de euros). Em 2015, começaram a aumentar, à taxa de 6 % até 2018.

¹⁰ Parte significativa destes pagamentos de capacidade são associáveis a centrais termoelétricas a combustíveis fósseis, representando as fontes de energia renováveis e a resposta do lado da procura uma proporção menor.

¹¹ Fonte: Estudo da Comissão.

Em percentagem do PIB, variaram entre 1 % na Grécia e menos de 0,1 % no Luxemburgo, sendo a média de 0,4 %¹². Em França e em Itália, os subsídios a produtos petrolíferos foram mais elevados; na Alemanha, foram os subsídios ao carvão e ao gás que tiveram maior expressão.

Figura 3 – Subsídios em 2018 a combustíveis fósseis, em montante total e em percentagem do PIB, nos Estados-Membros da UE.



Fonte: *Study on energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*.

Para contextualizar este montante total de 50 000 milhões de euros de subsídios a combustíveis fósseis, em 2018 os investimentos na UE em novas capacidades de produção de eletricidade de origem eólica¹³ elevaram-se a 16 000 milhões de euros, ao passo que os investimentos em produção de eletricidade de origem solar representaram 8 000 milhões de euros. Ainda em 2018, o investimento em sistemas de transporte e distribuição de eletricidade (novas capacidades e remodelações) foi de 31 000 milhões de euros.

Entre 2015 e 2018, foi em França que os subsídios a combustíveis fósseis aumentaram mais (acrescendo mais 2 000 milhões de euros, ou 27 %, em grande parte devido a medidas de

¹² Em termos absolutos, variaram entre 10 milhões de euros em Malta e 12 200 milhões de euros na Alemanha. Atendendo à dimensão variável das economias da UE, faz mais sentido estabelecer comparações entre países com base na percentagem que os subsídios representam em relação ao PIB.

¹³ Fonte: Estudo da Comissão. Inclui novas instalações no mar e em terra com a potência de 0,6 GW e 6,8 GW, respetivamente. Quanto a novas instalações de aproveitamento de energia solar, a componente fotovoltaica representou 7,1 GW e o aquecimento 1,4 GW no mesmo período.

apoio ao consumo de combustíveis no transporte de carga), Todavia, no mesmo período, esses subsídios diminuíram ligeiramente noutros países, como em Itália (descida de 400 milhões de euros, ou 6 %, em grande parte devido a um decréscimo nas isenções em sede de impostos especiais sobre consumo no setor dos transportes e à redução das tarifas de alimentação na produção de eletricidade) e na Alemanha (menos 300 milhões de euros, ou 2 %, entre outras razões devido à redução dos subsídios ao setor do carvão).

Em 2018, mais de 60 % dos subsídios a combustíveis fósseis são associáveis a medidas de apoio à procura de energia, do que se conclui que este apoio aumentou o consumo de combustíveis fósseis. O apoio à produção de eletricidade a partir de combustíveis fósseis também foi importante, tendo representado 30 %, ao passo que apenas 5 % foram gastos na reestruturação industrial destinada a ajudar a reduzir a dependência deste tipo de combustíveis. Esta situação aponta para a necessidade de reorientar as medidas para a redução do consumo de combustíveis fósseis.

Os subsídios ao **petróleo** e aos **produtos petrolíferos** – que representaram quase metade do total – aumentaram 18 % entre 2015 e 2018, ao passo que os outros tipos de subsídios a combustíveis fósseis estagnaram ou diminuíram. O aumento dos preços do petróleo bruto neste período também pode ter influenciado os subsídios aos produtos petrolíferos.

Em 2018, os subsídios ao carvão, ao gás natural e a outros (múltiplos) combustíveis (por exemplo para produção combinada de calor e de eletricidade) representaram, cada um deles, cerca de 17-18 % do total.

Comparativamente a 2015, os subsídios ao **carvão** diminuíram 9 %, espelhando a proporção decrescente do carvão na produção de eletricidade. No mesmo período, os subsídios ao **gás natural** aumentaram 4 %. Estes dados não refletem ainda a mudança do carvão para o gás natural, verificada em 2019, no *mix* de produção de eletricidade da UE, mas pode considerar-se que, paralelamente à diminuição do consumo, os subsídios ao carvão têm continuado a diminuir desde 2018, podendo os subsídios ao gás no setor energético ter aumentado.

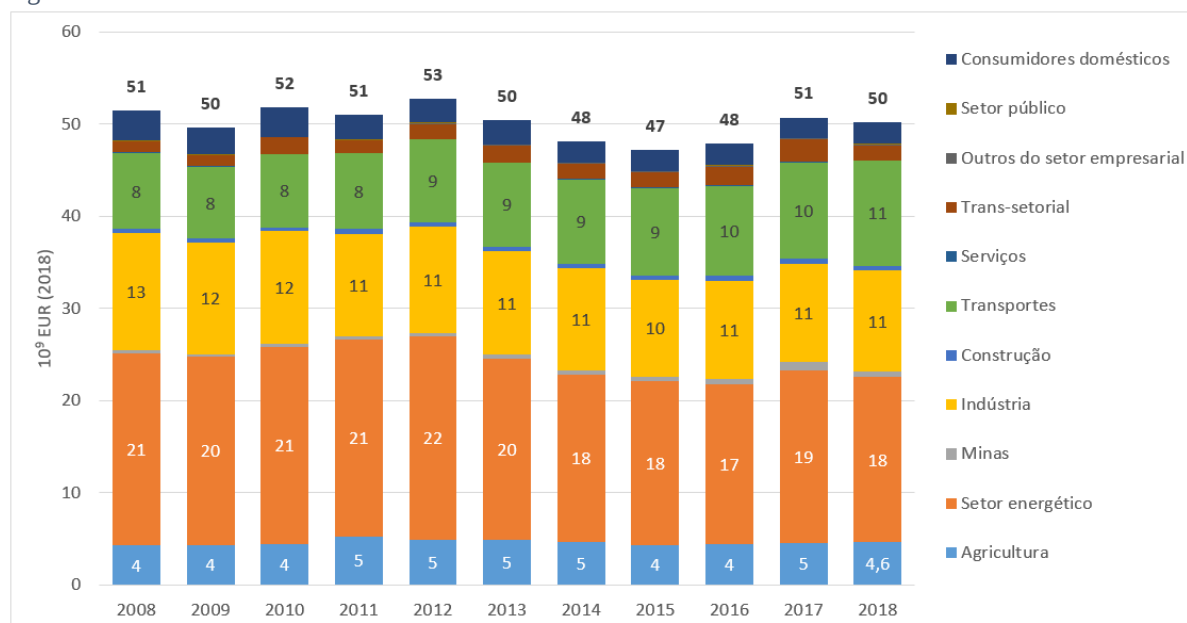
Os subsídios a combustíveis fósseis no **setor energético** mantiveram-se estáveis entre 2015 e 2018, tendo os subsídios ao carvão representado 30 %. Em 2018, o setor dos **transportes** recebeu mais 20 % de subsídios a combustíveis fósseis do que três anos antes, esmagadoramente sob a forma de subsídios a produtos petrolíferos. No mesmo período, os subsídios a combustíveis fósseis na **agricultura** aumentaram 6 %, tendo estado exclusivamente relacionados com subsídios a produtos petrolíferos. Os subsídios a combustíveis fósseis no **setor industrial** e aos **consumidores domésticos** aumentaram apenas 3-4 %. Os combustíveis fósseis receberam 10 % do total de subsídios concedidos aos consumidores domésticos; no caso da indústria, esta percentagem reduziu-se a metade.

Relativamente à proveniência dos fundos, os subsídios a combustíveis fósseis foram atribuídos sobretudo sob a forma de despesas fiscais¹⁴ (cerca de 70 % do total,

¹⁴ Importa notar que, no caso dos alívios fiscais, apenas se consideram no cálculo dos subsídios as diferenças em taxas de fiscalidade aplicadas ao mesmo combustível. Não é contabilizada qualquer comparação de subsídios atribuídos a combustíveis diferentes, pois seria extremamente complicado fazê-lo com coerência em todos os setores e para todos os tipos de combustível. Todavia, com base em dados parciais por país, o estudo apresenta estimativas dos subsídios que abrangem em simultâneo gasóleo e gasolina. No entanto, como os dados disponíveis são parciais, estes números não se incluem no montante total de subsídios atribuídos na UE. Também se fizeram estimativas dos potenciais subsídios a combustíveis nos setores da aviação e marítimo

nomeadamente isenções, reduções, reembolsos etc. de impostos – incluindo impostos especiais – sobre o consumo). Os apoios a preços e ao rendimento foram três vezes menores. As transferências diretas, sobretudo subvenções, tiveram pouca expressão.

Figura 4 – Subsídios a combustíveis fósseis em vários setores da economia.



Fonte: *Study on energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*.

Os dados agregados correspondentes a **subsídios a combustíveis fósseis extraídos dos planos nacionais em matéria de energia e de clima ficam-se pelos 30 000 milhões de euros**, o que representa 60 % dos resultados do estudo da Comissão. Três Estados-Membros (Croácia, Estónia e Malta) afirmaram explicitamente que não tencionam eliminar os subsídios (ou determinados subsídios) a combustíveis fósseis, argumentando com a necessidade de proteger a competitividade, ou a viabilidade económica, de diversos setores.

Treze Estados-Membros (Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Itália, Letónia, Lituânia e Portugal) indicaram que tencionam trabalhar na elaboração de planos de eliminação gradual dos subsídios a combustíveis fósseis, embora nem todos os tenham explicado em detalhe. Uma vez que os dados disponíveis são incompletos, não é possível traçar uma panorâmica completa da situação, sendo necessário melhorar muito os elementos comunicados.

Os Estados-Membros terão de estabelecer os seus objetivos nacionais de eliminação gradual dos subsídios ao setor da energia, nomeadamente os atribuídos aos combustíveis fósseis, nos seus relatórios dos progressos realizados no âmbito do Regulamento Governação.

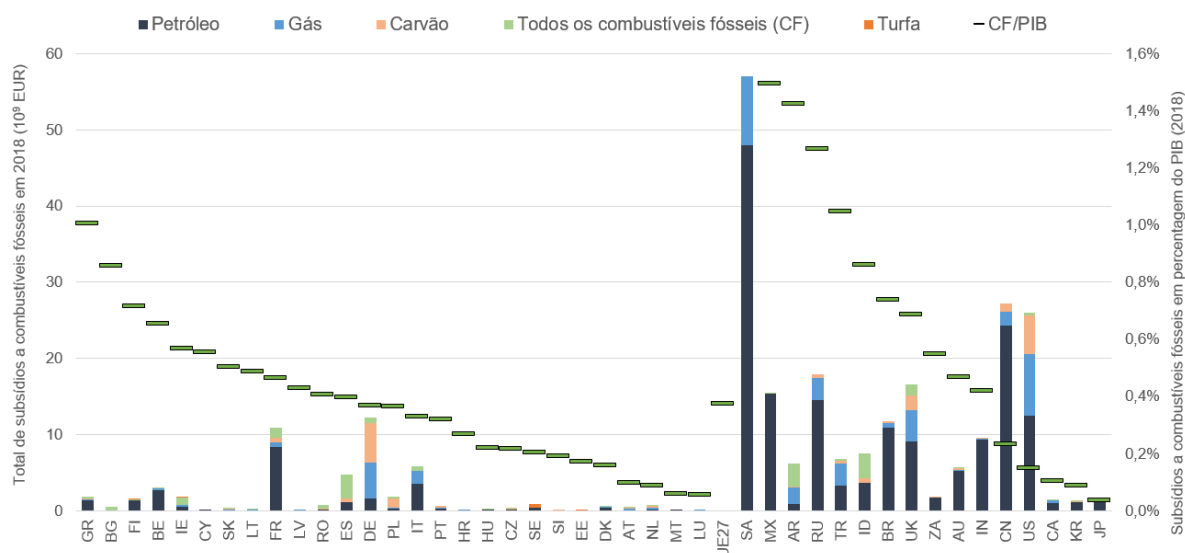
3. Comparação internacional dos subsídios a combustíveis fósseis

Os países do G20 não pertencentes à UE gastam mais em subsídios a combustíveis fósseis, comparativamente ao PIB, do que a média da UE, 0,4 % (excetuam-se alguns, como a China, os

internacionais, as quais não foram, porém, incluídas no montante total dos subsídios atribuídos na UE. Para mais informações, consultar: *Study on energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments* [hiperligação].

E.U.A., o Canadá, a Coreia e o Japão). Os grandes produtores de energia proveniente de fontes fósseis tendem a gastar mais, proporcionalmente, em subsídios nesse domínio. Em 2018, a Arábia Saudita gastou mais de 8 % do PIB em subsídios a combustíveis fósseis – o que, só por si, já excede o montante total dos subsídios a combustíveis fósseis na UE –, atribuídos principalmente para apoiar o consumo interno de produtos petrolíferos. Comparativamente à UE, a Rússia gastou três vezes mais em subsídios a combustíveis fósseis, em percentagem do PIB.

Figura 5 – Subsídios a combustíveis fósseis, em valor absoluto e em percentagem do PIB, nos Estados-Membros da UE e em países do G20 não pertencentes à UE.



Fonte: *Study on energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments* e cálculos próprios. No caso dos países não pertencentes à UE, os resultados devem ser interpretados com prudência, dadas a reduzida comparabilidade da metodologia e da classificação dos subsídios e as dificuldades na obtenção dos dados. O gráfico não o consegue mostrar claramente, mas a Arábia Saudita gastou mais de 8 % do PIB em subsídios a combustíveis fósseis.

4. Conclusões

As conclusões deste relatório assentam, em grande parte, no estudo sobre os subsídios efetuado para a Comissão, o qual fornece informações sobre os subsídios mais completas do que as informações sobre subsídios ao setor da energia e aos combustíveis fósseis constantes dos planos nacionais em matéria de energia e de clima.

Os subsídios aos combustíveis fósseis não diminuíram substancialmente na última década, tendo mesmo aumentado nalguns casos.

Acresce a necessidade de melhorar a coerência dos planos nacionais dos Estados-Membros em matéria de energia e de clima e de os completar. Da comparação com o estudo da Comissão, resulta a conclusão de que os Estados-Membros não dão conta de todos os subsídios nos seus planos nacionais em matéria de energia e de clima. Apenas um pequeno número de Estados-Membros apresentou planos pormenorizados para a eliminação gradual dos subsídios. Esta situação exige medidas.

A formulação de recomendações da Comissão sobre a definição, cobertura e metodologia das comunicações dos Estados-Membros sobre os subsídios ao setor da energia, incluindo os atribuídos a combustíveis fósseis, tendo em vista maior coerência e comparabilidade poderia

ser uma maneira de melhorar a situação e de conseguir que os futuros relatórios dos progressos realizados neste domínio fossem mais completos e mais rigorosos. A Comissão publicará também os resultados pormenorizados do seu estudo sobre os subsídios, a fim de transmitir uma imagem mais completa da situação¹⁵.

¹⁵ Ver *Study on energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments* (com fichas por país) (https://ec.europa.eu/energy/studies_main/final_studies/study-energy-costs-taxes-and-impact-government-interventions-investments_en).