C/2025/5140

28.10.2025

Parecer do Comité Económico e Social Europeu

Impacto económico da aplicação do Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia (CELE)

(parecer de iniciativa)

(C/2025/5140)

Relator: **Krister ANDERSSON**

Conselheiros	Samuel CORNELLA (do relator) Alex MONTEBELLO (do Grupo I)
Decisão da Plenária	27.2.2025
Base jurídica	Artigo 52.º, n.º 2, do Regimento
Competência	Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	4.7.2025
Adoção em plenária	16.7.2025
Reunião plenária n.º	598
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/ /abstenções)	182/2/8

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) partilha os objetivos gerais do sistema de limitação e comércio de emissões da União Europeia (UE) — o Sistema de Comércio de Licenças de Emissão (CELE) — que contribui para a consecução de uma economia verde e hipocarbónica. As reduções de CO_2 serão efetuadas nos casos em que o custo é mais baixo, tornando o sistema eficaz em termos de custos. O CELE cria um incentivo para investir em tecnologias verdes, pelo que se reveste de importância para o Pacto Ecológico Europeu.

1.2. No entanto, o CESE observa que a conceção e a aplicação do sistema devem ter em conta as suas consequências para o emprego na Europa, bem como o seu impacto social. Cumpre realizar uma análise e uma avaliação exaustivas do impacto nos setores, nas cadeias de valor, nas regiões e nos países, com base numa metodologia abrangente estabelecida de comum acordo.

1.3. O CESE sublinha a necessidade de encontrar um equilíbrio adequado entre alcançar os objetivos ambientais gerais e, ao mesmo tempo, não criar distorções económicas ou prejudicar a competitividade da economia europeia. Importa igualmente ter em conta os efeitos secundários de tais instrumentos nas empresas e no emprego em todos os setores. A este respeito, a análise económica da Comissão carece de melhorias consideráveis.

1.4. O CESE salienta que o mecanismo do CELE tem uma série de implicações críticas no que diz respeito aos custos de conformidade e aos potenciais efeitos de distorção, bem como à imposição de encargos administrativos excessivos. Além disso, a sua aplicação exige uma cooperação internacional sólida, incluindo de fora da UE, que pode revelar-se simultaneamente difícil e complexa.

1.5. Tal como o CESE já observou anteriormente, o ritmo acelerado e os objetivos ambiciosos de redução das emissões de CO_2, a par da disponibilidade limitada de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, podem influenciar negativamente a competitividade europeia no mercado mundial, a menos que um número significativo de Estados siga o exemplo da UE.

1.6. O CESE entende que qualquer medida destinada a promover a descarbonização do setor do transporte marítimo deve, idealmente, realizar-se à escala mundial, e não a nível regional ou de modo unilateral, a fim de evitar as fugas de carbono. A este respeito, o CESE apoia firmemente o trabalho levado a cabo pela Organização Marítima Internacional (OMI), nomeadamente o seu quadro de impacto zero, que também pode permitir evitar a duplicação de regulamentação ou de pagamentos.

1.7. O CESE apoia a simplificação do Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço (CBAM) recentemente proposta, considerando-a um passo em frente para conciliar a necessidade de proteger o ambiente, por um lado, e a necessidade concomitante de reduzir os encargos administrativos para a economia e as suas empresas, em especial as pequenas e médias empresas (PME), por outro. Por conseguinte, o CESE exorta a Comissão a realizar avaliações de impacto *ex post* do CELE para acompanhar o impacto concreto nas empresas e no emprego, a fim de introduzir mudanças de forma célere, se necessário.

1.8. A recente inclusão do setor do transporte marítimo no quadro do CELE suscitou novos desafios, com um impacto significativo na cadeia logística setorial — dos terminais portuários aos consumidores finais. Apesar da cláusula dos portos vizinhos estabelecida no CELE ([1]), cria-se um incentivo a que as companhias de transporte marítimo façam escala em portos de países terceiros, uma vez que a UE não tem jurisdição sobre as operações de transbordo que ocorrem em rotas fora da UE. O CESE manifesta, por isso, preocupação com a possibilidade de uma alteração do mercado que desloque as operações de transbordo de portos europeus para portos de países terceiros, bem como de uma utilização dos portos fora da UE em detrimento dos portos da UE por navios de países terceiros.

1.9. O CESE alerta para o facto de o CELE poder criar um desincentivo significativo ao investimento nos portos da UE, criando um desequilíbrio concorrencial entre os portos mediterrânicos situados nos Estados-Membros da UE e os portos concorrentes mais próximos situados em países terceiros, especialmente os situados no Norte de África.

1.10. Uma remessa desviada pode também implicar custos para um determinado país, na medida em que o respetivo custo dos fatores de produção aumenta. Tal afeta a produção e o emprego nesse país, sendo necessário incluir estes custos em todas as avaliações do impacto económico da aplicação da legislação em matéria de carbono. Verifica-se um efeito semelhante em caso de aumento dos custos de transporte (avaliados pela Comissão em 3,7 % em 2024 e com tendência ascendente, caso não se registem ganhos de produtividade) e de repercussão destes custos na empresa produtora. O resultado será a diminuição da produção e do emprego. Há que ter estes custos devidamente em conta no futuro, à medida que o sistema é concebido e avaliado.

1.11. O CESE observa que a aplicação do mecanismo do CELE é suscetível de pressionar as economias dos Estados-Membros e das ilhas, como Malta, Chipre e Irlanda, fortemente centradas no transporte marítimo e nas atividades marítimas e particularmente vulneráveis ao aumento dos custos do transporte marítimo, dada a sua forte dependência de atividades baseadas na exportação, que são frequentemente a fonte principal de emprego e de desenvolvimento local.

2. **Contexto**

2.1. O pacote Objetivo 55 visa reduzir as emissões líquidas de gases com efeito de estufa em, pelo menos, 55 % até 2030. O sistema de limitação e comércio de emissões da UE, denominado CELE, desempenha um papel muito importante na consecução de uma economia verde e hipocarbónica. A sua aplicação fez do CO_2 um tipo de bem comercializável sujeito ao princípio do poluidor-pagador. Uma vez que o número de licenças de emissão é limitado, as reduções de CO_2 serão efetuadas em primeiro lugar nos casos em que o custo é mais baixo, tornando o sistema eficaz em termos de custos. À medida que o mercado do carbono se foi desenvolvendo, surgiram gradualmente não só um mercado do carbono à vista, mas também alguns mercados de derivados, nomeadamente os mercados do carbono de futuros, de opções e a prazo.

2.2. O CELE abrange cerca de 40 % de todas as emissões de CO_2 da UE. Uma vez que o nível de CO_2 na atmosfera é um fenómeno que afeta todo o mundo, um sistema de comércio que seja eficaz em termos de custos deve ser uniforme a nível mundial. No entanto, a situação atual caracteriza-se pelo elevado nível de fragmentação, tendo vários países e regiões adotado diferentes sistemas de comércio de licenças, mas apenas 24 % das emissões a nível mundial são abrangidas por um sistema de comércio de licenças de emissão ([2]).

([1]) As paragens em portos de países terceiros, nomeadamente no Norte de África, não podem ser consideradas como o início ou o fim de uma viagem para efeitos de aplicação do CELE, o que desincentiva as escalas nesses portos de países terceiros antes ou depois de escalas em portos da UE.

([2]) Banco Mundial, «Global Carbon Pricing Revenues Top a Record $100 Billion», comunicado de imprensa, maio de 2024: https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2024/05/21/global-carbon-pricing-revenues-top-a-record-100-billion.

2.3. O presente parecer aborda algumas das questões a ter em conta no que se refere aos custos económicos e às implicações do facto de o CELE ser um sistema regional. A título de exemplo, será abordado o setor marítimo, com a ressalva de que cada setor tem características específicas. Porém, as avaliações do impacto económico devem assentar fundamentalmente numa metodologia económica comum ([3]).

2.4. O CESE já manifestou anteriormente a necessidade de analisar os potenciais efeitos negativos do CELE na competitividade da indústria europeia e dos prestadores de serviços europeus, tanto dos setores com utilização intensiva de carbono como em geral, e instou à adoção de medidas para evitar, tanto quanto possível, um impacto negativo na economia e efeitos sociais negativos como o desemprego, a pobreza energética, tensões entre sindicatos e empregadores, bem como a pobreza em matéria de transportes ([4]).

2.5. No que se refere ao setor marítimo, o CESE acolheu favoravelmente, em princípio, a proposta de alargar a aplicabilidade do CELE a navios de arqueação bruta superior a 5 000 toneladas que fazem escala em portos da UE e a viagens de e para portos de países terceiros, chamando simultaneamente a atenção para o trabalho em curso na OMI, essencial para alcançar uma solução à escala mundial no atinente às emissões do transporte marítimo. O CESE incentiva a UE a trabalhar ativamente em prol de uma solução viável proposta pela OMI, contribuindo para uma redução considerável das emissões ([5]).

2.6. O CESE saúda a consulta pública sobre o CELE lançada em abril de 2025 e apela para uma avaliação exaustiva da aplicação do CELE, com base em dados empíricos sólidos e numa análise abrangente do impacto económico. Se os resultados da consulta pública e de uma eventual avaliação de impacto subsequente indicarem a existência de efeitos negativos graves na competitividade das empresas da UE, será necessária uma revisão específica do CELE e/ou medidas de acompanhamento.

3. **Introdução**

3.1. O teor carbónico é intrinsecamente difícil de medir. A conceção e aplicação concretas do CELE e do CBAM são complexas, com consequências económicas difíceis de prever e avaliar. De acordo com a Comissão, o CELE deverá gerar cerca de 7 mil milhões de euros (a preços de 2018) de receitas orçamentais anuais da UE a partir de 2024. Prevê-se que esse montante aumente para cerca de 19 mil milhões de euros por ano a partir de 2028, data em que as receitas do novo CELE também reverterão para o orçamento da UE ([6]). Ao mesmo tempo, as receitas anuais do CELE afetadas aos Estados-Membros são suscetíveis de ultrapassar os 46 mil milhões de euros, excedendo largamente o previsto aquando da apresentação da proposta relativa ao pacote Objetivo 55.

3.2. No início de 2024, o CELE foi alargado às emissões do transporte marítimo. Neste contexto, a monitorização, comunicação e verificação (MCV) das emissões dos navios são um dos principais instrumentos da Comissão destinados a reduzir as emissões de gases com efeito de estufa no setor do transporte marítimo ([7]).

([3]) Todas as propostas, incluindo as propostas de simplificação, devem ser analisadas e examinadas no âmbito das avaliações de impacto.

([4]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/87/CE relativa à criação de um sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União, a Decisão (UE) 2015/1814 relativa à criação e ao funcionamento de uma reserva de estabilização do mercado para o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa da União, e o Regulamento (UE) 2015/757 [COM(2021) 551 final — 2021/0211 (COD)] e sobre a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão (UE) 2015/1814 no respeitante à quantidade de licenças de emissão a inserir na reserva de estabilização do mercado do sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa da União até 2030 [COM(2021) 571 final — 2021/0202 (COD)] (JO C 152 de 6.4.2022, p. 175).

([5]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/87/CE relativa à criação de um sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União, a Decisão (UE) 2015/1814 relativa à criação e ao funcionamento de uma reserva de estabilização do mercado para o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa da União, e o Regulamento (UE) 2015/757 [COM(2021) 551 final — 2021/0211 (COD)] e sobre a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão (UE) 2015/1814 no respeitante à quantidade de licenças de emissão a inserir na reserva de estabilização do mercado do sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa da União até 2030 [COM(2021) 571 final — 2021/0202 (COD)] (JO C 152 de 6.4.2022, p. 175). Em abril de 2025, chegou-se a um acordo para alcançar emissões líquidas nulas no setor do transporte marítimo a nível mundial até 2050: «IMO approves net-zero regulations for global shipping»: https://www.imo.org/en/mediacentre/pressbriefings/pages/imo-approves-netzero-regulations.aspx.

([6]) *Orçamento da UE: Comissão apresenta um pacote de medidas adaptado à próxima geração de recursos próprios*, junho de 2023: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3328.

([7]) O sistema MCV de acompanhamento das emissões de CO_2 provenientes do transporte marítimo foi lançado em 2018, como primeiro passo anterior à inclusão destas emissões no âmbito do CELE. O sistema MCV abrange as emissões de todos os navios de grande dimensão (com arqueação bruta superior a 5 000 toneladas) que façam escala num porto da UE.

3.3. O CELE foi concebido para incentivar as empresas a investirem em tecnologias mais limpas, reduzindo assim as suas emissões e o seu impacto ambiental. O sinal de preço criado pelo CELE dá às companhias de navegação incentivos financeiros claros para investirem na eficiência energética. Contribui igualmente para reduzir a diferença de preços entre os combustíveis fósseis e os combustíveis hipocarbónicos e renováveis e cria novas oportunidades de financiamento para o setor. Cabe assinalar igualmente que uma pequena parte das receitas geradas no âmbito do CELE — cerca de 1,6 mil milhões de euros até 2030 — será canalizada para o Fundo de Inovação da UE, a fim de apoiar iniciativas de descarbonização do transporte marítimo. Porém, este fundo mantém-se em grande medida inacessível para alguns Estados-Membros de menor dimensão. Malta, Luxemburgo e Estónia são os únicos países que ainda não obtiveram apoio do referido fundo, apesar de contribuírem financeiramente para o mesmo. É pouco provável que Malta, em particular, beneficie deste mecanismo devido a limitações de capacidade, tornando o regime iníquo no que se refere ao seu impacto.

3.4. A criação de condições de concorrência equitativas, tanto entre setores como entre países e em relação a países terceiros, constitui, no entanto, um verdadeiro desafio. A evasão aos requisitos do CELE da UE impõe que se proceda a um acompanhamento adequado da aplicação do sistema, nomeadamente para detetar comportamentos de evasão, a fim de os evitar numa fase precoce ([8]).

3.5. Uma forma eventual de desencorajar os navios de evitarem e contornarem os portos nos Estados-Membros da UE (ou de um país do Espaço Económico Europeu) consiste em não considerar certos portos de países terceiros, como os situados no Norte de África, enquanto ponto de início ou de fim de uma viagem para efeitos de aplicação do CELE, o que desincentiva as escalas nesses portos de países terceiros antes ou depois de escalas em portos da UE. Tal reduziria as oportunidades de evitar o pagamento de taxas, na medida em que esses navios continuariam sujeitos ao seu pagamento ao abrigo do CELE. A utilização de modos de transporte alternativos para as mercadorias é outra estratégia de evasão que pode carecer de resposta. A Comissão deve monitorizar estes comportamentos evasivos.

3.6. A existência de regras que afetam as atividades em países terceiros faz com que o CELE assuma um caráter extraterritorial, podendo argumentar-se que tal medida viola a soberania dessa jurisdição. Uma avaliação de impacto exaustiva deve ter em conta esse impacto económico. No entanto, embora tais regras contribuam para reforçar as condições de concorrência equitativas em relação a países terceiros e ajudem a evitar comportamentos de fuga de carbono na UE, a sua aceitação a nível internacional tende a ser limitada, já que impõem custos adicionais às atividades desenvolvidas em países terceiros. O impacto económico é, em certa medida, semelhante à imposição de um direito pautal ou aduaneiro ([9]).

3.7. Além disso, o risco de sobreposição de regras extraterritoriais de países terceiros aumenta à medida que mais regiões introduzem a sua versão de um sistema de comércio de licenças de emissão. Poderá acontecer um porto ser incluído nos regimes de dois ou mais sistemas regionais, pelo que será necessária uma coordenação entre blocos comerciais, sendo isto algo que a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) já está a ponderar. A abordagem proposta no âmbito da OMI afigura-se mais adequada: trata-se de uma abordagem à escala mundial, em vez de abordagens regionais que resultam em encargos administrativos mais elevados e num risco acrescido de duplicação de impostos/pagamentos. A este respeito, o CESE apoia firmemente o acordo alcançado pela OMI em abril de 2025, que deverá ser adotado em outubro de 2025.

4. **Observações na generalidade**

4.1. O CESE partilha os objetivos gerais do CELE e do CBAM em matéria de descarbonização, proteção ambiental e maior sustentabilidade. A este respeito, reconhece que o CELE contribuiu para a descarbonização nos últimos 20 anos, tornando os setores da indústria transformadora e dos transportes na UE mais limpos. No entanto, o CELE não protegeu a competitividade da produção industrial, que diminuiu tanto em valores relativos como absolutos, suscitando sérias dúvidas quanto à eficácia do CELE enquanto medida climática aplicada a nível mundial. A conceção e a aplicação de um sistema, sobretudo quando o seu âmbito é regional, devem naturalmente ser eficazes em termos de custos e fazer-se acompanhar de uma análise cuidadosa do impacto social e das consequências para o emprego na Europa.

4.2. O CESE sublinha a necessidade de encontrar um equilíbrio adequado entre alcançar os objetivos ambientais gerais e, ao mesmo tempo, não criar distorções económicas ou prejudicar a competitividade da economia europeia. É igualmente importante ter em conta os efeitos secundários destes instrumentos.

([8]) A Diretiva CELE estabelece que a Comissão deve acompanhar o alargamento da aplicação do CELE ao setor do transporte marítimo e apresentar as suas conclusões de dois em dois anos. Ver o Relatório da Comissão — Acompanhamento da aplicação da Diretiva 2003/87/CE no que respeita ao transporte marítimo (COM (2025) 110 final), de 18 de março de 2025.

([9]) Quanto mais a ambição ambiental for superior à dos países ou regiões vizinhos, maior será a necessidade de alargar o alcance das medidas a jurisdições externas, a fim de reduzir as desvantagens competitivas e, por conseguinte, as fugas de carbono.

4.3. O CESE assinala que o mecanismo do CELE tem uma série de implicações críticas no que diz respeito aos custos de conformidade e aos potenciais efeitos de distorção, bem como à imposição de encargos administrativos excessivos ([10]). Além disso, a sua aplicação exige uma cooperação internacional sólida, incluindo fora da UE, o que poderá revelar-se difícil e complexo no contexto das atuais tensões crescentes ao nível do comércio mundial. Para favorecer a coordenação internacional a longo prazo, o recente quadro global da OMI poderia apresentar propostas viáveis ([11]).

4.4. O CESE considera necessário realizar um acompanhamento adequado do impacto económico, a fim de evitar efeitos negativos para a competitividade europeia e, por conseguinte, para o emprego a nível europeu. Com efeito, uma das principais motivações subjacentes aos regimes de incentivos é a criação de condições de concorrência equitativas no mercado único entre os produtores da UE e os importadores de países terceiros em setores com elevada pegada de carbono. Tal aplica-se igualmente ao CBAM e ao seu objetivo de evitar a fuga de carbono. No entanto, em vários dos mercados principais fora da União Europeia, as empresas operam em contextos regulamentares em que o carbono não é tarifado (por exemplo, em vários Estados dos EUA) ou tem custos mais baixos (por exemplo, na China) ([12]).

4.5. A situação atual implica encargos administrativos e operacionais significativos em toda a cadeia de produção, conduzindo a um potencial aumento dos preços no consumidor.

4.6. A este respeito, o CESE observa ainda que os dados e as análises económicas sobre o CELE atualmente disponíveis são muito limitados e que grande parte das informações necessárias têm frequentemente de ser fornecidas pelos produtores dos países de origem. Este grau de complexidade e fragmentação parece ser muito difícil de resolver, nomeadamente para as administrações responsáveis pela aplicação do quadro jurídico europeu a nível nacional.

4.7. A Comissão estima que o alargamento do CELE ao transporte marítimo e a obrigação de as companhias de transporte marítimo devolverem licenças de emissão da UE farão com que os custos totais do transporte marítimo aumentem, em média, 3,7 % em 2024. Preveem-se aumentos mais elevados em 2025 e 2026 ([13]), e os dados das rotas existentes no Adriático revelam já um aumento de até 17 % este ano. Não é claro em que medida o setor marítimo pode contrariar esses aumentos de custos com outras medidas de redução de custos (através do aumento da produtividade e da redução de trabalhadores, entre outras coisas). Acresce que os incentivos para uma empresa individual internalizar os custos são limitados, já que estes são generalizados no setor. É, por conseguinte, evidente o risco de os seus consumidores se verem confrontados com preços mais elevados, se todos os outros fatores forem iguais. É também dececionante constatar que a Comissão não teve devidamente em conta os efeitos desproporcionados do CELE nos Estados-Membros insulares e nos Estados-Membros com uma dependência significativa do transporte marítimo, devido a interligações intermodais limitadas decorrentes da sua localização geográfica.

4.8. Seria de esperar que os aumentos de custos se refletissem nos custos de produção para a maioria dos outros setores e, eventualmente, nos preços no consumidor, com impacto no custo de vida, mas, surpreendentemente, foram realizados poucos estudos sobre esta matéria. Um estudo que abrangeu os efeitos do aumento dos custos do CELE desde 2018 concluiu que as empresas poluentes respondem ao aumento dos custos da poluição reforçando sistematicamente a produtividade e, não raras vezes, reduzindo o número de trabalhadores ([14]). Normalmente, o aumento dos custos reduziria a produção e, por conseguinte, o emprego, bem como a utilização de ativos.

4.9. Pode argumentar-se que o encerramento de algumas instalações de produção se justifica, na medida em que faz parte da transição para uma produção sem emissões de carbono. Porém, é essencial incluir tais efeitos nas avaliações do impacto económico, nomeadamente alargando o âmbito das avaliações de impacto económico já realizadas ou em curso de molde a incluir dados mais pormenorizados, com base numa metodologia acordada entre representantes do setor empresarial, cientistas e a comunidade académica. É evidente que a evasão às regras tem de ser monitorizada, mas o mesmo acontece com o efeito sobre o emprego e a competitividade nos diferentes setores, regiões e Estados-Membros.

([10]) No que diz respeito ao setor marítimo, mais de 12 000 navios de todo o mundo comunicam anualmente as suas emissões de CO_2 relacionadas com as suas viagens na UE desde 2018. É evidente que existe um custo administrativo considerável tanto para o setor privado como para o setor público responsáveis por administrar o sistema. De modo a evitar abusos, os regimes de incentivos (Fundo de Inovação, etc.) implicam custos adicionais em termos de aplicação, tratamento e controlo.

([11]) No seu Parecer — Diplomacia climática da UE (JO C, C/2024/1575, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1575/oj), o CESE convidou as instituições da UE a melhorarem o conjunto de instrumentos da diplomacia climática com iniciativas destinadas não só a reforçar as ambições climáticas, como também a partilhar a experiência da UE e a fazer face aos riscos relacionados com o clima.

([12]) Embora o CBAM disponha de regras para fazer face aos efeitos do carbono nas importações, não existem atualmente regras equivalentes para criar condições de concorrência equitativas no âmbito das exportações. Esta situação tem implicações importantes para setores como o aço no que diz respeito à sua capacidade para competir no mercado mundial. É necessária uma avaliação de impacto exaustiva, que foque tanto as consequências da inação como de qualquer proposta destinada a remediar os efeitos.

([13]) Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (UE) 2021/694, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697, (UE) 2021/1153, (UE) 2023/1525 e (UE) 2024/795 relativo ao incentivo, no âmbito do orçamento da UE, aos investimentos relacionados com o setor da defesa, a fim de implementar o plano ReArm Europe (COM(2025) 110 final).

([14]) O estudo indica um aumento direto de 5,2 % da probabilidade de redução do número de trabalhadores no período pós-intervenção. Boeckx, J., Struyfs, K. e Torsin, W., «Green pressure, lean measures: Unveiling corporate downsizing within the European Union Emissions Trading System», *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 2025, pp. 1-61. doi:10.1017/S0022109025000237.

4.10. Tal como anteriormente assinalado pelo CESE, o ritmo acelerado e o elevado nível de ambição das reduções de CO_2, a par da disponibilidade limitada de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, influenciarão negativamente a competitividade europeia no mercado mundial, a menos que um número significativo de Estados siga o exemplo da UE ([15]). O CESE reitera esta sua posição.

4.11. Em maio de 2023, a União Europeia introduziu o CBAM, a fim de aplicar um preço às emissões intrínsecas a determinados produtos importados de países terceiros. A não inclusão de uma disposição semelhante para as exportações resultou numa desvantagem comparativa para os exportadores europeus. É urgente conceber uma solução relativa às exportações. A Comissão também reviu e alargou o âmbito de aplicação do CELE para o comércio de licenças de emissão na UE (criado pela primeira vez em 2003, com entrada em vigor em 2005).

4.12. O CBAM será aplicável no seu regime definitivo a partir de 2026, ao passo que a atual fase transitória decorre de 2023 a 2025. A introdução gradual do CBAM está alinhada com a eliminação progressiva da atribuição de licenças gratuitas no âmbito do CELE, a fim de apoiar paulatinamente a descarbonização da indústria da UE. O CESE observa a necessidade de monitorizar devidamente as restrições à disponibilidade de licenças de emissão gratuitas e, eventualmente, adiá-las, caso o CBAM não funcione eficazmente e a conjuntura económica mundial torne necessário proceder a adaptações.

4.13. O CESE apoia firmemente a simplificação do CBAM recentemente proposta no âmbito do pacote *omnibus*, considerando-a um passo em frente para conciliar a necessidade de proteger o ambiente, por um lado, e a necessidade concomitante de reduzir os encargos administrativos para as empresas, em especial as PME, por outro. A este respeito, a Comissão deve realizar futuramente avaliações de impacto *ex post* para acompanhar o impacto concreto nas empresas e no emprego, a fim de introduzir as mudanças de forma célere, se necessário.

4.14. O CESE espera que os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil possam desempenhar um papel ativo nas avaliações do impacto e dos efeitos concretos do quadro do CELE, bem como na definição de eventuais medidas para adaptar e aperfeiçoar esse quadro no âmbito da sua participação numa transição ecológica justa.

5. **Observações na especialidade: ênfase no setor marítimo**

5.1. A recente inclusão do setor do transporte marítimo no quadro do CELE suscitou novos desafios, com um impacto na cadeia logística setorial — dos terminais portuários aos consumidores finais. Apesar de as paragens em portos de países terceiros, nomeadamente no Norte de África, não poderem ser consideradas como o início ou o fim de uma viagem para efeitos de aplicação do CELE, o que desincentiva as escalas nesses portos de países terceiros antes ou depois de escalas em portos da UE ([16]), o CESE manifesta preocupação com a possibilidade de uma reação de mercado no tocante às operações de transbordo, deslocando-as de portos europeus para portos de países terceiros ([17]) e resultando numa utilização dos portos fora da UE em detrimento dos portos da UE por navios de países terceiros.

5.2. A aplicação do CELE pode criar um desincentivo significativo ao investimento nos portos da UE, criando um desequilíbrio concorrencial entre os portos mediterrânicos situados nos Estados-Membros da UE e os portos concorrentes mais próximos situados em países terceiros, especialmente os situados no Norte de África. Tal tendência seria confirmada se os investimentos das principais companhias marítimas aumentassem de forma desproporcionada nos portos situados noutros continentes, como forma prática de preparar alternativas para contornar o quadro regulamentar da UE.

([15]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/87/CE relativa à criação de um sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União, a Decisão (UE) 2015/1814 relativa à criação e ao funcionamento de uma reserva de estabilização do mercado para o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa da União, e o Regulamento (UE) 2015/757 [COM(2021) 551 final — 2021/0211 (COD)] e sobre a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão (UE) 2015/1814 no respeitante à quantidade de licenças de emissão a inserir na reserva de estabilização do mercado do sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa da União até 2030 [COM(2021) 571 final — 2021/0202 (COD)] (JO C 152 de 6.4.2022, p. 175).

([16]) Como medida de combate à evasão, a Diretiva CELE exclui os «portos vizinhos de transbordo de contentores» (em que a quota das atividades de transbordo excede 65 % do tráfego total e situados a menos de 300 milhas marítimas de um porto da UE) da definição de «porto de escala». Significa isto que as paragens nestes portos de países terceiros não podem ser consideradas como o início ou o fim de uma viagem, o que desincentiva as escalas nesses portos de países terceiros antes ou depois de escalas em portos da UE.

([17]) A Comissão não constatou tal evolução no seu relatório de acompanhamento: COM(2025) 110 final.

5.3. Como desafio adicional, o CESE observa que as dificuldades relacionadas com o CELE agravam a desvantagem concorrencial enfrentada pelos portos da UE, na medida em que muitos outros portos do Norte de África beneficiam de custos de mão de obra mais baixos, de apoio estatal e de outras vantagens de que atualmente beneficiam os carregadores que utilizam portos vizinhos. Para os carregadores que utilizam os portos da UE, estes fatores dificultam a absorção dos custos das emissões de forma mais eficiente. De uma outra perspetiva, a aplicação rigorosa do CELE pode levar a uma perda de competitividade do transporte marítimo de curta distância, conduzindo a resultados incertos em matéria de sustentabilidade ambiental.

5.4. O CESE observa também que a aplicação do mecanismo do CELE é suscetível de pressionar as economias dos Estados-Membros e das ilhas, como Malta, Chipre e Irlanda, fortemente centradas no transporte marítimo e nas atividades marítimas e particularmente vulneráveis ao aumento dos custos do transporte marítimo, dada a sua forte dependência de atividades baseadas na exportação, que são frequentemente a fonte principal de emprego e de desenvolvimento local. Na página 136 do Relatório Ricardo (2021), realizado a pedido da Comissão Europeia, sublinha-se claramente o impacto desproporcionado do CELE em determinados Estados-Membros. À data do relatório de avaliação de impacto, o risco não fora, de forma alguma, distorcido pelas perturbações no mar Vermelho, confirmando a integridade científica das suas conclusões. É também dececionante constatar que a Comissão não teve devidamente em conta os efeitos desproporcionados do CELE nos Estados-Membros insulares e nos Estados-Membros com uma dependência significativa do transporte marítimo, devido a interligações intermodais limitadas decorrentes da sua localização geográfica.

5.5. A avaliação do âmbito de aplicação e do impacto do mecanismo do CELE deve ter igualmente em conta a situação específica das regiões ultraperiféricas, bem como de Ceuta e Melilha.

5.6. Em termos gerais, o CESE considera que a aplicação do CELE aos produtos industriais desde meados da década de 2000 oferece certamente algumas lições úteis para alcançar uma aplicação correta do sistema também no setor marítimo.

5.7. A título de exemplo concreto, se um navio que transporta mercadorias de Singapura para Roterdão atravessar o canal de Suez e entrar num porto de Malta, são devidas licenças de emissão ao abrigo do CELE. Se, pelo contrário, o navio utilizar um porto de um país terceiro, a taxa sobre as emissões de carbono será muito inferior, uma vez que a escala em portos de países terceiros implica apenas 50 % da taxa sobre as emissões de carbono.

5.8. Se o navio transportasse dezenas de milhares de telemóveis, o custo adicional para cada telefone seria de apenas alguns cêntimos por aparelho; ainda assim, a companhia de navegação poderia evitar milhares de euros em custos adicionais ao escolher um porto no Egito ou noutro local do Norte de África. Este risco é particularmente elevado num setor tão sensível aos preços como o transporte marítimo.

5.9. Uma remessa desviada pode também implicar custos para um determinado país, na medida em que o respetivo custo dos fatores de produção aumenta. Tal afeta a produção e o emprego nesse país, sendo necessário incluir estes custos em todas as avaliações do impacto económico da aplicação da legislação em matéria de carbono. Se, por exemplo, uma empresa que costumava depender, na sua produção, de bens fornecidos por um navio que entrava num porto próximo tiver de importar os seus bens contratando um navio mais pequeno para os recolher num país (ou continente) estrangeiro, o aumento dos custos pode ser considerável. O mesmo pode acontecer se o navio continuar a entrar no porto vizinho e o aumento dos custos de transporte decorrente dos custos de emissão se repercutir na empresa produtora (em 3,7 % ou qualquer outro valor). Há que ter devidamente em conta este efeito na produção, no emprego e nas consequências sociais à medida que o sistema é concebido e avaliado.

5.10. O CESE observa que o setor marítimo pode ser particularmente difícil de regulamentar, devido à sua sensibilidade aos preços e à sua tendência para se adaptar rapidamente às alterações regulamentares. Se começar a haver um desvio das operações para outras jurisdições, esta será uma tendência provavelmente difícil de inverter, podendo o processo afetar de forma significativa outros setores das economias marítimas. Há que ter este tipo de risco devidamente em conta aquando da avaliação do impacto da regulamentação.

5.11. O CESE entende que qualquer medida destinada a promover a descarbonização do setor do transporte marítimo deve, idealmente, realizar-se à escala mundial, e não a nível regional ou de modo unilateral, a fim de evitar as fugas de carbono. A este respeito, o CESE apoia firmemente o trabalho levado a cabo pela OMI, nomeadamente o seu quadro de impacto zero.

5.12. Ao elaborar um quadro viável a longo prazo à escala mundial, é muito importante analisar o impacto económico para os Estados-Membros e para os diferentes setores da economia. É igualmente importante evitar uma situação em que os países terceiros contestam medidas de natureza extraterritorial. Enquanto as outras regiões não dispuserem de normas de CO_2 equivalentes às normas europeias, o facto de os portos de países terceiros não serem incluídos de forma abrangente no sistema de comércio de licenças de emissão impede a criação de condições equitativas.

5.13. A Comissão deu início a uma notável simplificação do CBAM, a qual merece a devida atenção e apoio. Tendo em conta a complexidade de sistemas como o CBAM e o CELE, há, no entanto, margem para melhorias adicionais sem pôr em causa a transição justa para uma economia mais verde e hipocarbónica.

Bruxelas, 16 de julho de 2025.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Oliver RÖPKE