C/2025/1187

21.3.2025

Parecer do Comité Económico e Social Europeu
O futuro do abastecimento e dos preços da eletricidade na UE
(parecer de iniciativa)

(C/2025/1187)

Relator: **Jan DIRX**

Correlator: **Thomas KATTNIG**

Conselheiros	Peter Gijsbert BOERMA (do relator) René MONO (do correlator)
Decisão da Plenária	15.2.2024
Base jurídica	Artigo 52.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção dos Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	11.12.2024
Adoção em plenária	22.1.2025
Reunião plenária n.º	593
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/ abstenções)	185/3/3

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) está convicto de que importa não só reformar o mercado da eletricidade de modo a cumprir o objetivo da neutralidade climática até 2050, o mais tardar, mas também combinar esse processo com os objetivos de segurança do abastecimento e de preços estáveis e acessíveis. E, precisamente para proteger os grupos vulneráveis, é necessário consagrar o direito à energia.

Estes objetivos em conjunto, que exigirão investimentos avultados, só podem ser alcançados através de uma combinação de intervenções estatais e mecanismos de mercado.

1.2. Neste sentido, o CESE defende um modelo de regulamentação governamental, sempre que necessário, e de iniciativa empresarial privada, sempre que possível. O CESE propõe que tal seja concretizado através de um serviço para a eletricidade. Este serviço pode assumir a forma de uma empresa criada pelo Estado que, ao longo do tempo, desempenhará o papel de criador de mercado no mercado da eletricidade, com o objetivo de alcançar a neutralidade climática, a segurança do abastecimento e preços estáveis e acessíveis.

1.3. A alteração necessária no mercado da eletricidade pode ser dividida em três fases:

1) Durante a fase 1 (até 2030), o serviço para a eletricidade aumentará a sua carteira com a combinação desejada de produção de eletricidade (sem emissões de CO_2). Durante este período, a negociação de eletricidade realizar-se-á com base na negociação para o dia seguinte, mas a influência do serviço para a eletricidade no mercado aumentará.

2) Durante a fase 2 (de 2030 a 2040), o serviço para a eletricidade alcançará a sua posição de criador de mercado e controlará uma parte adequada do lado da oferta do mercado através de contratos de abastecimento. O papel da negociação para o dia seguinte será adaptado durante este período devido à posição de criador de mercado do serviço para a eletricidade.

3) Durante a fase 3 (de 2040 a 2050), o serviço para a eletricidade otimizará a oferta de eletricidade para assegurar, a partir de 2050, um abastecimento sustentável a longo prazo de eletricidade com emissões líquidas nulas de gases com efeito de estufa, a um nível de preços estável e previsível.

1.4. O CESE reitera a sua mensagem, frequentemente transmitida, de que se deve incentivar a produção de eletricidade em pequena escala a fim de manter o preço da eletricidade acessível aos consumidores e aumentar as opções de flexibilidade das redes.

1.5. Perante a duplicação prevista dos preços da energia e das tarifas de transporte e distribuição, o custo da eletricidade no período até 2030 e posteriormente exigirá que os governos revejam a sua política de tributação do fornecimento de eletricidade aos consumidores.

2. **Contexto**

2.1. A UE ambiciona ter um impacto neutro no clima até 2050, ou seja, tornar-se uma economia com emissões líquidas nulas de gases com efeito de estufa. O papel da eletricidade é fundamental para atingir este objetivo. Por um lado, porque a eletricidade também terá de ser produzida com emissões líquidas nulas, com um papel preponderante para as energias renováveis (como a energia eólica e solar), complementadas, por exemplo, por centrais que funcionem com hidrogénio verde, ou por outras centrais elétricas (hipocarbónicas) com captura e armazenamento de CO_2 e/ou compensação do carbono. Por outro lado, a procura de eletricidade aumentará acentuadamente, uma vez que esta forma de energia deverá substituir em grande parte a utilização de combustíveis fósseis, como o gás natural, tanto nos agregados familiares como nas empresas.

2.2. Tal transição exige investimentos avultados que não serão disponibilizados facilmente a partir do mercado da eletricidade com a sua estrutura atual, dada a incerteza do rendimento, especialmente durante a fase de transição. A grande incerteza reside em saber quem financiará as novas centrais elétricas despacháveis necessárias. Tal deve-se ao facto de, durante uma parte significativa do tempo, as fontes renováveis mais baratas fornecerem eletricidade suficiente para satisfazer a procura, o que significa que, na melhor das hipóteses, as centrais despacháveis funcionarão apenas a tempo parcial, pelo que o custo nivelado da eletricidade ([1]) por elas produzida aumentará significativamente. Sem uma compensação dos custos, não haverá incentivos para que o mercado invista nessas centrais elétricas. Por este motivo, é necessário estabelecer uma visão a longo prazo da UE com um calendário realista para permitir que o mercado, os governos, os consumidores e as empresas se adaptem de forma controlada. Além disso, os Estados-Membros devem elaborar planos de execução prospetivos para orientar as decisões de investimento mais adequadas. Em diversos Estados-Membros, tal inclui o desenvolvimento de mecanismos de pagamento de capacidade, cujos preços são fixados através de leilões competitivos.

2.3. Esta questão diz respeito não só aos investimentos na capacidade de produção, mas também aos investimentos na rede e em opções flexíveis, como a capacidade de armazenamento, a nível local/regional, nacional e europeu. É igualmente claro que, no mercado da eletricidade, o papel dos prossumidores, das cooperativas de energia e de intervenientes similares aumentará, nomeadamente no que diz respeito à capacidade de armazenamento em pequena escala, como acontece no caso dos automóveis elétricos.

Segundo os peritos, todos estes elementos poderão conduzir a uma duplicação do preço da eletricidade nos próximos anos ([2]). Se não forem elaboradas políticas adequadas para enfrentar a situação, tanto as empresas como os consumidores e, em particular, os grupos vulneráveis, deparar-se-ão com problemas.

Além disso, na atual configuração do mercado, que se caracteriza pela ordem de mérito ([3]), os consumidores e as empresas não beneficiam suficientemente do ponto de vista financeiro do aumento das energias renováveis.

2.4. Por conseguinte, o CESE está convicto de que importa não só reformar o mercado da eletricidade de modo a cumprir o objetivo da neutralidade climática até 2050, o mais tardar, mas também combinar esse processo com os objetivos de segurança do abastecimento e de preços estáveis e acessíveis. E, precisamente para proteger os grupos vulneráveis, é necessário assegurar o direito ([4]) à energia.

([1]) O custo nivelado da eletricidade é uma medida do custo médio líquido atual da produção de eletricidade de um produtor ao longo do seu ciclo de vida. É utilizado para o planeamento de investimentos e para comparar diferentes métodos de produção de eletricidade de forma coerente.

([2]) «EU Energy Outlook 2060».

([3]) Ordem de mérito: ordem de classificação das centrais elétricas com base no nível dos respetivos custos marginais, começando pelos custos marginais mais baixos e terminando nos custos marginais mais elevados. Assim, são progressivamente adicionadas centrais elétricas com custos marginais mais elevados até que a procura seja satisfeita. A ordem é a seguinte: energias renováveis, energia nuclear, carvão, petróleo e gás. Na atual configuração do mercado da eletricidade, os preços são determinados pelos custos marginais da última central elétrica da ordem de mérito (geralmente a gás).

([4]) https://research.rug.nl/en/publications/the-right-to-energy-in-the-european-union.

Estes objetivos em conjunto só podem ser alcançados através de uma combinação de intervenções estatais e mecanismos de mercado. Trata-se de uma posição que o Comité já defendeu no seu Parecer – Reforma do mercado da eletricidade (TEN/793), de junho de 2023 ([5]), e que é igualmente preconizada pelo grupo de reflexão europeu Bruegel no seu estudo sobre o futuro do mercado da eletricidade, de julho de 2024 ([6]).

2.5. Neste sentido, o CESE defende um modelo de regulamentação governamental, sempre que necessário, e de iniciativa empresarial privada, sempre que possível. O CESE propõe que tal seja concretizado através de um serviço para a eletricidade (ver o anexo 1, uma visão simplificada do papel deste serviço).

O serviço para a eletricidade será uma empresa criada pelo Estado que desempenhará o papel de criador de mercado no mercado da eletricidade, com o objetivo de alcançar a neutralidade climática, a segurança do abastecimento e preços estáveis e acessíveis. Para o efeito, o serviço para a eletricidade celebrará contratos a longo prazo (contratos bilaterais para diferenciais ou contratos de aquisição de eletricidade ([7])) com produtores de eletricidade através de procedimentos de adjudicação de contratos. Seguidamente, o serviço para a eletricidade venderá a eletricidade às empresas de distribuição e, se for caso disso, diretamente aos grandes consumidores de eletricidade.

Nem toda a eletricidade produzida passará pelo serviço para a eletricidade. Por exemplo, muitas vezes os prossumidores, as cooperativas de energia e outros pequenos produtores utilizarão, armazenarão ou fornecerão a sua própria eletricidade ao seu fornecedor de eletricidade. Também poderá haver grandes consumidores de eletricidade que celebrem um contrato a longo prazo diretamente com um produtor de eletricidade.

2.6. O presente parecer de iniciativa aprofundará esta ideia – em traços gerais e sem entrar em pormenores (técnicos), uma vez que nas próximas décadas esta temática será aprofundada à medida que o mercado da eletricidade se for desenvolvendo.

3. **As funções dos mercados da eletricidade**

3.1. No mercado grossista da eletricidade, o preço do mercado deve desempenhar diferentes funções:

1) Repartição a curto prazo entre a procura e a oferta – esta é a função dominante que o preço desempenha atualmente para os produtos de eletricidade grossistas (futuros, para o dia seguinte, intradiários, etc.), que se centram essencialmente nos mercados à vista.
2) Função de sinalização, ou seja, a capacidade do preço de mercado de atrair os investimentos necessários a fim de garantir a segurança do abastecimento (descarbonizado) no futuro.
3) Refinanciamento de investimentos em capacidades de produção de energias renováveis, energias despacháveis e opções de flexibilidade, tais como as instalações de armazenamento, a gestão da procura e o consumo flexível (bombas de calor e veículos elétricos).

3.2. A configuração atual do mercado grossista favorece claramente a primeira função mencionada no ponto 3.1, ou seja, a organização (através do efeito da ordem de mérito) da repartição mais eficiente a curto prazo da capacidade de produção existente e a utilização eficiente da capacidade de transporte transfronteiriço de eletricidade pelas bolsas de eletricidade regionais. Não é claro em que medida a configuração atual do mercado permite cumprir a segunda função, uma vez que tais investimentos exigem segurança em termos de receitas a longo prazo para poderem ser financiados. Pela mesma razão, é quase certo que não cumpre a terceira função. Estas insuficiências no mercado atual são as razões pelas quais está a ser debatida uma nova configuração do mercado.

3.3. O serviço para a eletricidade proposto no Parecer TEN/793 deve ser encarado como uma solução para melhor cumprir a terceira função mencionada no ponto 3.1 e promete várias vantagens – sobretudo, garante um elevado grau de segurança do abastecimento (para os Estados avessos ao risco que pretendam tomar decisões bem informadas) a custos mínimos para o consumidor.

3.4. O serviço para a eletricidade, cujos pormenores são descritos na próxima secção do presente parecer, é, por conseguinte, um instrumento fundamental, capaz de corrigir as deficiências do mercado da eletricidade atual através de intervenções políticas nacionais que se inscrevem nos quadros estabelecidos pela UE.

([5]) JO C 293 de 18.8.2023, p. 112.
([6]) https://www.bruegel.org/policy-brief/changing-dynamics-european-electricity-markets-and-supply-demand-mismatch-risk.
([7]) Um contrato bilateral para diferenciais é um contrato assinado entre um produtor de eletricidade e uma entidade pública, que fixa um preço de exercício. Funciona da seguinte forma: se o preço de mercado for inferior ao preço de exercício, o produtor recebe a diferença; se o preço de mercado for superior ao preço de exercício, o produtor reembolsa a diferença. Os contratos de aquisição de eletricidade são contratos a longo prazo entre um fornecedor e um comprador de eletricidade.

4. **O serviço para a eletricidade**

4.1. Para enquadrar os desafios que se colocam ao mercado da produção de eletricidade, vale a pena salientar os objetivos para a UE indicados pela Eurelectric (março de 2024) ([8]):

a) até 2030, 35 % da energia final deve ser eletrificada;

b) até 2050, esse valor deve atingir 50 % a 70 %;

c) até 2040, a produção de eletricidade deve ser totalmente descarbonizada;

d) durante a última década, a taxa de eletrificação rondou os 22 %;

e) para cumprir os objetivos acima referidos, é necessário aumentar essa taxa para 35 % até 2030 e para 61 % até 2050.

4.2. Estes objetivos constituem um enorme desafio, e é justo afirmar que um mercado livre não dispõe de incentivos suficientes para os alcançar, nem para realizar as mudanças necessárias no mercado. Por conseguinte, o CESE considera que só os governos podem gerir de forma eficaz estes desafios.

4.3. Para tal, é necessária uma visão equilibrada e uma coordenação apoiada a nível europeu, a fim de criar um quadro regulamentar que garanta um abastecimento energético respeitador do ambiente, a preços acessíveis e fiável, bem como o direito à energia. Este facto é indissociável da necessidade de o Estado fornecer ao mercado orientações e apoio financeiro aos investimentos dada a magnitude da transição, como já foi referido.

4.4. Por conseguinte, no Parecer TEN/793 o Comité propôs a criação de serviços para a eletricidade estatais, a fim de alcançar estes objetivos de forma controlada. A coordenação entre estes serviços para a eletricidade estatais poderia muito bem ser organizada a nível da UE, a fim de assegurar um mercado europeu da eletricidade otimizado, com a necessária interdependência a nível da UE. O serviço para a eletricidade poderia apresentar propostas para fontes de energia elétrica específicas, a fim de alcançar uma matriz energética ótima que vise o cumprimento atempado dos objetivos de redução das emissões de carbono exigidos para o mercado da eletricidade.

4.5. A fixação dos preços da energia deve basear-se num custo nivelado da eletricidade através do serviço para a eletricidade, cujo principal objetivo é assegurar um preço médio ponderado justo e estável, baseado numa combinação equilibrada de fontes de energia elétrica, cada uma com o seu custo nivelado da eletricidade específico. O serviço para a eletricidade situar-se-á entre os fornecedores comerciais e os distribuidores comerciais de eletricidade. É evidente que poderá haver grandes consumidores de eletricidade que celebrem um contrato a longo prazo diretamente com um produtor de eletricidade.

A fim de proporcionar garantias suficientes aos fornecedores de eletricidade para que celebrem contratos a longo prazo (20 anos ou mais), tais como contratos de aquisição de eletricidade e contratos bilaterais para diferenciais, o Estado deveria assegurar diretamente um apoio financeiro adequado para esses contratos. Por conseguinte, é evidente que o serviço para a eletricidade só poderia fornecer esses contratos a longo prazo com apoio financeiro estatal ou através da propriedade direta do Estado.

4.6. O mercado assegura o equilíbrio a curto prazo (para o dia seguinte e intradiário) entre a oferta e a procura, ao passo que o principal objetivo do serviço para a eletricidade é assegurar a estabilidade dos preços a médio e longo prazo. Assegurar o equilíbrio a nível nacional e da UE seria uma aplicação ideal para as novas capacidades alargadas de inteligência artificial, utilizando o algoritmo de acoplamento de mercados «EUPHEMIA» ([9]).

4.7. Um mecanismo de fixação de preços estável disponibilizado através do serviço para a eletricidade beneficiará igualmente os consumidores e incentivá-los-á a tomar iniciativas para a produção e o consumo de eletricidade partilhados, cooperativos e locais, o que, na nossa opinião, será uma das soluções necessárias no futuro.

4.8. Os Estados-Membros decidem por si próprios se criam ou não um serviço para a eletricidade. O CESE incentiva uma coordenação a nível da UE sobre a forma de alcançar os preços mais baixos e estáveis da energia. A capacidade necessária, a infraestrutura da rede e a matriz energética complementar também poderão, então, ser coordenadas entre os Estados-Membros.

5. **Até 2050**

5.1. Propõe-se que a alteração necessária no mercado da eletricidade seja dividida em três fases:

1) Até 2030 (enquanto as centrais elétricas a carvão e a gás fóssil ainda estiverem em funcionamento).

([8]) https://www.eurelectric.org/publications/eurelectric-electrification-action-plan.

([9]) EUPHEMIA é o acrónimo de «EU + Pan-european Hybrid Electricity Market Integration» [algoritmo de integração do mercado híbrido da eletricidade da UE e pan-europeu].

2) De 2030 a 2040, período em que é necessário substituir as centrais elétricas despacháveis alimentadas a combustíveis fósseis por centrais despacháveis sem emissões de CO_2 (por exemplo, hidrogénio verde, gás fóssil com captura e armazenamento de CO_2) e sistemas de capacidade de armazenamento.

3) De 2040 a 2050, altura em que podemos aperfeiçoar as opções escolhidas para permitir um sistema estável a partir de 2050.

Durante a fase 1, o serviço para a eletricidade aumentará a sua carteira com a combinação desejada de produção de energia (sem emissões de CO_2). Necessitará de tempo para alcançar a posição de criador de mercado. Durante este período, as centrais elétricas a carvão serão encerradas e as centrais a gás serão convertidas em H_2 ou combinadas com captura e armazenamento de CO_2. Durante este período (até 2030), a negociação de eletricidade realizar-se-á com base na negociação para o dia seguinte, mas a influência do serviço para a eletricidade no mercado aumentará.

5.2. Durante a fase 2, o serviço para a eletricidade alcançará a sua posição de criador de mercado e controlará uma parte adequada do lado da oferta do mercado através de contratos de abastecimento, que podem ser contratos bilaterais para diferenciais ou contratos de aquisição de eletricidade. No final desta fase, o serviço para a eletricidade, no seu papel de criador de mercado, assegurará o fornecimento de eletricidade aos consumidores (através das empresas distribuidoras de energia). O papel da negociação para o dia seguinte será adaptado durante este período devido à posição de criador de mercado do serviço para a eletricidade, mas tanto a negociação para o dia seguinte como a intradiária continuarão a ser importantes para equilibrar a oferta e o consumo.

5.3. Durante a fase 3, o serviço para a eletricidade otimizará a oferta de eletricidade para assegurar, a partir de 2050, um abastecimento sustentável a longo prazo de eletricidade sem emissões de CO_2 a um nível de preços estável e previsível. Com base na experiência adquirida, este objetivo pode ser alcançado otimizando a matriz energética mediante contratos de abastecimento a longo prazo (20 a 30 anos).

5.4. Para além do que precede, e de um ponto de vista sistémico, outras opções importantes para equilibrar a oferta e a procura incluem a partilha de energia e o comércio entre pares. Estas opções têm a vantagem adicional de convidar as comunidades da energia, como as cooperativas e os prossumidores individuais, a desempenharem um papel ativo na transição energética. Por conseguinte, o CESE reitera a sua mensagem, frequentemente transmitida, de que se deve incentivar a produção de eletricidade em pequena escala a fim de manter o preço da eletricidade acessível aos consumidores e aumentar as opções de flexibilidade das redes.

6. **Finanças e fiscalidade**

6.1. Prevê-se que, até 2035, o preço da eletricidade aumente e, no pior dos casos, duplique. Felizmente, este aumento dos preços está a ser atenuado pelo aumento das fontes renováveis (ver nota de rodapé 2). É por esta razão que é necessário prosseguir o trabalho de modelização sobre a fixação de preços, a fim de ajudar os governos a fazerem escolhas eficazes em termos de custos para a matriz de produção de eletricidade. Esses serviços poderiam perfeitamente ser prestados pelo serviço para a eletricidade.

6.2. Mesmo agora, alguns operadores da rede de transporte ([10]) indicam que não poderão garantir um tempo suficiente de funcionamento da rede após 2030, a menos que, entretanto, sejam feitos grandes investimentos para modernizar a sua rede e que, em alguns Estados-Membros, os prossumidores estejam dissociados da rede de distribuição devido à capacidade insuficiente da mesma. Para financiar estas melhorias a tempo, os governos, enquanto reguladores dos operadores da rede de transporte e dos operadores da rede de distribuição ([11]), devem disponibilizar fundos suficientes. Estes investimentos adicionais conduzirão a um aumento das tarifas para os utilizadores. Tendo em conta a dimensão dos investimentos necessários, as tarifas atuais poderiam muito facilmente duplicar.

6.3. Considera-se que, a fim de assegurar uma transição harmoniosa da eletricidade de origem fóssil para a eletricidade produzida a partir de fontes renováveis e hipocarbónicas, é necessário um maior esforço em toda a UE para estabelecer modelos de fixação de preços coerentes e à escala da UE baseados no custo nivelado da eletricidade e no custo nivelado da eletricidade do sistema completo ([12]). Tal ajudaria os governos a fazerem escolhas sólidas durante o período de transição até 2050, a fim de garantir que a eletricidade continua a ser acessível tanto para os cidadãos como para as empresas.

([10]) Um operador da rede de transporte (ORT) é uma organização responsável pelo transporte eficiente e fiável de eletricidade das centrais de produção, através da rede elétrica, para os operadores regionais ou locais de distribuição de eletricidade.

([11]) Um operador da rede de distribuição (ORD) explora e gere as redes locais e regionais de distribuição de eletricidade, que transportam a eletricidade para os utilizadores finais, sendo por vezes proprietário das mesmas.

([12]) O custo nivelado da eletricidade do sistema completo é uma métrica de avaliação de todos os custos que compara os custos de abastecer todo o mercado utilizando apenas uma fonte, além do armazenamento (https://drive.google.com/file/d/1JB--x88wPQuKwWoFnxvkDAzbJ7hnM1-sj/view).

6.4. Perante o aumento dos preços da energia e das tarifas de transporte e distribuição, o custo da eletricidade no período até 2030 e posteriormente exigirá que os governos revejam a sua política de tributação do fornecimento de eletricidade aos consumidores. Sem uma compensação através da redução da tributação, a eletricidade poderia muito bem tornar-se incomportável para determinados grupos de cidadãos da UE e reduzir a competitividade das empresas que devem enfrentar a concorrência de países terceiros.

Bruxelas, 22 de janeiro de 2025.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Oliver RÖPKE